Report on the Export Development Corporation's Environmental Review Framework

May 2001

Office of the Auditor General of Canada
and the Commissioner of the Environment and Sustainable Development

The audit work reported in this report was conducted in accordance with the legislative mandate, policies, and practices of the Office of the Auditor General. These policies and practices embrace the standards recommended by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

This report is available on our Web site at www.oag-bvg.gc.ca.

For copies of this report or other Office of the Auditor General publications, contact:

Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, Stop 10-1
Ottawa, ON
K1A 0G6

Telephone: (613) 952-0213 ext. 5000
Facsimile: (613) 954-0696
E-mail: distribution@oag-bvg.gc.ca

Ce document est également disponible en français.

E Minister of Public Works and Government Services Canada 2001
Cat. No. FA3-34/2001E
ISBN 0-662-30505-1

EcoLogo[M] Paper / Papier Éco-Logo[M]

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

The Honourable Speaker of the House of Commons,
The Honourable Minister for International Trade,
The Board of Directors of the Export Development Corporation

I have the honour to transmit herewith my report on the audit under subsection 132(6) of the *Financial Administration Act* of the Environmental Review Framework and other environmental practices established by the Export Development Corporation.

Sheila Fraser, FCA
Interim Auditor General of Canada

OTTAWA, 15 May 2001

Table of Contents

	Terms of Reference	3
PART I	**Executive Summary**	5
	Is the Environmental Review Framework suitably designed?	5
	The Framework has most elements of a suitably designed environmental review process	5
	There are important gaps in public consultation and disclosure	5
	Is the Framework operating effectively?	6
	There are significant differences between the Framework's design and its operation	6
	Strengthening the Framework and its operation	6
PART II	**Background**	7
	The Export Development Corporation	7
	Mandate and powers	7
	Business activities	7
	Risk management	7
	Implications of being a Crown corporation	8
	Recent review of the *Export Development Act*	8
	Report on the Review of the Export Development Act	8
	Exporting in the Canadian Interest: Reviewing the Export Development Act	9
	Government's response to the report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade	9
	The Environmental Review Framework	10
	Before the Framework	10
	Reasons for developing a framework	10
	Challenges in developing a framework	11
	Developing the Framework	11
	Launching the Framework in April 1999	12
PART III	**Is the Environmental Review Framework Suitably Designed?**	14
	The environmental review process	14
	The Framework has most elements of a suitably designed environmental review process	14
	There are important gaps in public consultation and disclosure	14
	Influence is not an indicator of environmental risk	15
	Some concepts need to be clarified	15
	Recommendations	18
	Closing the gaps in the Framework's design	18
	Public consultations on the revised Framework	18

101-06798/

Is the Environmental Review Framework Operating Effectively? 20

There are significant differences between the Framework's design and its operation 20

There are gaps at each stage of the environmental review process 20

Screening tools are not applied adequately to identify potential environmental risk 21

The Corporation does not request environmental review reports described in the Framework 22

There is no methodology to determine if adverse environmental risks can be justified 23

Other issues 23

Recommendations 25

A more systematic approach to applying the Framework 25

Ongoing review by the Auditor General 26

Conclusion 28

About the Audit 29

Exhibits

1. Key Elements of the Framework 13
2. Elements of an environmental review process for an international financial institution 16
3. Review of the Framework's operation 21
4. Environmental screening of a project 22

Appendices

A. The Export Development Corporation's Environmental Review Framework 31

B. Categorization at the International Finance Corporation: linking environmental review, disclosure, and public consultation requirements to the significance of the potential environmental impacts 37

Report on the Export Development Corporation's Environmental Review Framework

Terms of Reference

1. On 27 July 2000 the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister for International Trade, asked the Auditor General to do the following:

- audit the suitability of the design of the Environmental Review Framework and other environmental practices of the Export Development Corporation;
- audit the implementation of the Environmental Review Framework and other environmental practices of the Corporation and determine whether the Framework was operating effectively from April 1999 to 31 December 2000; and
- report the audit's results to the Board of Directors, the Minister for International Trade, and the House of Commons.

2. We carried out the audit pursuant to subsection 132(6) of the *Financial Administration Act*. We identified elements that would characterize a suitably designed environmental review process and compared them with the Export Development Corporation's Environmental Review Framework and the documented policies of similar institutions. We also reviewed how the Corporation was applying the Framework in practice. Further details about our scope and approach can be found in About the Audit at the end of this report.

PART I

Executive Summary

3. The Export Development Corporation's mandate is to support and develop Canada's export trade. The Corporation was established in 1944, became a Crown corporation in 1969, and had its mandate broadened and its powers expanded in 1993 to better serve the needs of Canadian exporters. The Corporation estimates that it supported $45 billion in exports and foreign investments in 2000, an amount equivalent to nearly four percent of Canada's gross domestic product.

4. Since its creation, the Corporation has developed a broad range of financial services to support Canadian exports. Consistent with the expectation that it operate in a financially sound manner, the Corporation has developed sophisticated tools, practices, and policies to measure and manage financial risks.

5. From the early 1990s, as part of its risk management process, the Corporation has reviewed projects for their environmental impact. Two years ago, it introduced its Environmental Review Framework to formalize and strengthen its environmental procedures (see Appendix A for the Framework). The Framework was developed at a time when few export credit agencies were seeking to manage environmental risks. These agencies looked to the Corporation for leadership in integrating environmental considerations into project financing decisions.

6. The yardsticks have moved since the Corporation put the Framework in place. Now most international financial institutions, including export credit agencies, have environmental policies and procedures. A consensus is emerging on the elements of good practice that an international financial institution should adopt to ensure that the projects it supports are environmentally and socially responsible. Led by the group of eight major industrialized democracies (G-8) and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), efforts are under way to develop common environmental guidelines for export credit agencies, drawing not only on their experiences but also on good practices of all international financial institutions. The yardsticks will continue to move.

Is the Environmental Review Framework suitably designed?

The Framework has most elements of a suitably designed environmental review process

7. Our analysis of the Corporation's Environmental Review Framework and the environmental policies of other institutions indicates that the Framework contains most elements of a suitably designed environmental review process. It shows the following:

- how the Corporation will identify environmental risks;
- the information it will need to assess them;
- the circumstances under which it will decline to support a project or make its support conditional; and
- the process for monitoring and reporting to ensure that risks are appropriately managed.

In those respects, the Framework compares favourably with the policies of other export credit agencies around the world.

There are important gaps in public consultation and disclosure

8. To remain a leader, the Corporation will have to act quickly to address issues of transparency: a lack of policies and procedures at project level to govern public consultation and disclosure of environmental information. While these gaps are common among the world's export

credit agencies, public consultation and disclosure are essential elements of a credible environmental review process. The approaches taken by other international financial institutions provide useful models for disclosing more information to the public, while maintaining commercial confidentiality for customers.

Is the Framework operating effectively?

There are significant differences between the Framework's design and its operation

9. When the Corporation introduced its Framework, it set the goal of making environmental review part of its everyday due diligence practice. In examining whether the Framework was operating effectively, we did find cases where the Corporation's staff followed it closely. And in those cases, the Corporation had been able to make a well-informed assessment of the project's environmental consequences, how adverse effects should be prevented or mitigated, and whether the Corporation should be involved in the project and on what terms.

10. However, in most cases we found significant differences between the Framework's design and its operation. In those cases employees seem to have viewed the Framework more as guidance, to be interpreted according to the circumstances of each project, than as an important risk management tool they were expected to apply. Potential environmental effects were not identified, the Corporation thus based its decisions on incomplete information. We concluded that the Framework was not operating effectively.

Strengthening the Framework and its operation

11. To strengthen its environmental review process, the Corporation needs to make changes in both the design and the operation of the Framework. Our detailed recommendations are presented on pages 18, 25 and 26 of this report. In brief, we recommended the following:

- To close the gaps in the Framework's design, the Corporation should focus on enhancing transparency through public consultation and disclosure.
- To strengthen the Framework's implementation, the Corporation should concentrate on improving the tools that identify environmental risks (the screening process) and on monitoring to ensure that the Framework is operating effectively.

12. It will take time for the Corporation to meet the goal of routinely integrating environmental considerations into its risk management practices. It will also take strong leadership from the Corporation's management and its Board of Directors to raise environmental risk management to the high standard they established for financial risk management. Without strong leadership, environmental risks could go undetected, and the Corporation could be criticized for falling short of the due diligence implied in its own Framework.

The Export Development Corporation's responses to our recommendations are included on pages 18 to 20 and page 26 of this report. The Corporation agrees with our assessment and is committed to making environmental review a part of its everyday due diligence practice. It presents the steps it is taking or intends to take to address our recommendations on the Environmental Review Framework's design and operation.

The Minister for International Trade's response to our recommendation is included on page 27 of this report. The Minister notes the generally positive assessment of the Environmental Review Framework's design but expresses concern about the Corporation's performance in implementing it. Consequently, the Minister asks the Auditor General to audit the Framework's design and operation again in two years rather than in the three years recommended in this report.

PART II

Background

The Export Development Corporation

Mandate and powers

13. The Export Development Corporation's mandate is to support and develop Canada's export trade. The Corporation was created in 1944, as the Export Credits Insurance Corporation, to provide credit insurance and guarantees for Canadian exporters. In 1969 it became a Crown corporation and gained additional powers — to make direct loans to foreign borrowers and to borrow on the credit of the Government of Canada to fund its operations.

> More than 40 percent of Canada's total production of goods and services is exported to other countries.

14. In 1993 the *Export Development Act* was amended to broaden the Corporation's mandate and to expand its powers to better serve Canadian exporters. The expanded powers allowed the Corporation to offer domestic financing and credit insurance, make equity investments, lease goods to users outside Canada, incorporate subsidiaries, and enter into joint ventures.

Business activities

15. The Corporation generates its operating revenue through fees, premiums, and interest on loans; it does not receive parliamentary appropriations to finance its operations. In 2000 it reported a net income of $194 million, corresponding to a 9.7 percent return on shareholder's equity. The Corporation estimates that it supported $45 billion in exports and foreign investments in 2000, an amount equivalent to nearly four percent of Canada's gross domestic product.

16. Two thirds of this business volume was in short-term accounts receivable insurance, which protects an exporter against the risk of non-payment by the purchaser. Other business is in longer-term services:

- direct loans to foreign buyers of Canadian goods and services (17 percent);
- contract insurance and bonding to guarantee bids for goods and services (9 percent); and
- political risk insurance against transfer of funds, expropriation, and political violence (7 percent).

17. In 2000 the Corporation supported sales and investments in 165 countries. Almost three quarters of its business volume was in North America and Europe; just under one quarter was in developing countries. Small- and medium-sized firms (up to $25 million in annual sales) accounted for 89 percent of the Corporation's customer base and 16 percent of its business volume.

18. The Canada Account. A small share of the Corporation's business volume (less than one percent in 2000) falls under the Canada Account. This represents transactions that support export trade but involve risks, amounts, or terms that fall outside the Corporation's usual lending or insurance criteria. They require the authorization of the Minister for International Trade and the concurrence of the Minister of Finance. The Corporation's Board of Directors is responsible for ensuring that the Canada Account transactions are administered appropriately.

Risk management

19. Consistent with its mandate to operate in a financially sound manner, the Corporation has developed sophisticated tools, practices, and policies to measure and manage financial risks. It has a Risk Management Committee of the Board of Directors and recently developed its Credit Risk Policy Manual.

20. Our report on our 1999 special examination of the Corporation stated the following:

> The introduction of the Risk Management Committee of the Board of Directors in May 1998 lends itself to effective governance of the risk management process and moves the Corporation closer to best practices in this area. The intended change in focus of Board involvement from a transactional review process to a higher level, enterprise-wide risk management will further improve the oversight and governance at the most senior level of the Corporation.
>
> (Quoted in the Corporation's 1999 Annual Report)

Implications of being a Crown corporation

21. Crown corporations are distinct legal entities wholly owned by the government. They have more management autonomy than most other government entities so that they can operate in a more commercial manner. A board of directors oversees the management of each corporation and holds management responsible for the corporation's performance. The government retains power and influence over Crown corporations in areas like appointment and remuneration of chief executive officers and directors and approval of plans and budgets. Crown corporations are accountable to Parliament through a designated Minister.

22. Unlike federal departments and agencies, the Export Development Corporation is not subject to the *Canadian Environmental Assessment Act* or to the *Access to Information Act*. Unlike private sector financial institutions, it is not subject to regulation by the Office of the Superintendent of Financial Institutions, does not pay income tax, is not required to pay dividends, and can borrow at favourable rates on the credit of the Government of Canada.

23. The Corporation must strike a balance between its commercial orientation and its broader public policy responsibilities. How it strikes that balance has been a source of debate between those who focus on its primary responsibility to promote trade and those who believe it should observe similar standards of responsiveness and accountability as other government organizations.

Recent review of the *Export Development Act*

24. The *Export Development Act* provided for a review of its provisions and operation five years after the 1993 amendments and every ten years thereafter. In October 1998 the Minister for International Trade appointed the firm Gowling, Strathy & Henderson (Gowlings) to conduct the first review. While the review covered a broad range of issues about the Corporation's expanded mandate and the impact of the 1993 amendments, public policy issues such as disclosure, environmental review, and human rights also figured prominently.

> The government, in its response to the review of the *Export Development Act*, requested this audit.

Report on the Review of the Export Development Act

25. Gowlings submitted its *Report on the Review of the* Export Development Act to the Minister in June 1999. It included an analysis of the Corporation's success in advancing federal policy objectives of transparency and accountability, environment and sustainable development, and human rights. In those areas, the Gowlings report recommended that the Corporation take the following action:

- Disclosure. Regularly release to the public certain specific information on its transactions, such as borrower's name, country, exporter's name, amount and type of transaction.
- Environmental review. Assess the potential impacts of significant projects, using generally accepted standards that have a clear and transparent methodology (such as those used by the World Bank), and make public the results no later than when it approves the projects.

- Human rights. When assessing projects, seek guidance from the federal government where a country's human rights policies are not clear.

Exporting in the Canadian Interest: Reviewing the Export Development Act

26. In July 1999 the Gowlings report was tabled in Parliament by the Minister for International Trade and referred to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. The Committee published *Exporting in the Canadian Interest: Reviewing the* Export Development Act in December 1999. This report contained sections on transparency, public disclosure, and accountability; environmentally sustainable development; and human rights.

- Transparency, public disclosure, and accountability. The Committee endorsed the principle of mandatory disclosure as recommended in the Gowlings report. It recommended that, as a first step, the Corporation submit its forthcoming disclosure framework for public consultation and commission an independent review after a trial period of several years. The Committee also recommended that the Corporation explore the feasibility of appointing an ombudsman to resolve issues of accountability and compliance with the disclosure framework.
- Environmentally sustainable development. The Committee recommended that the *Export Development Act* be amended to require that the Corporation give due regard to Canada's commitments and obligations under international agreements, including those on environment and human rights. It also recommended that the Act be amended to give statutory weight to the Corporation's Environmental Review Framework and to establish criteria for determining eligibility of projects proposed for the Corporation's support. The Committee recommended that the *Auditor General Act* be amended to provide for regular reporting to Parliament on the Corporation's performance in implementing its Framework.
- Human rights. The Committee supported the general recommendations of the Gowlings report — the importance of the Corporation giving due regard to Canada's human rights commitments and the role of an ombudsman in dealing with public information requests and appeals on human rights.

Government's response to the report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade

27. The government's response to the Standing Committee's report was announced in May 2000.

- Transparency, public disclosure, and accountability. The government acknowledged that the information the Corporation currently discloses provides few details. It noted, however, that the Corporation was making significant strides toward making more information on its activities available to the public. The government agreed with the proposal that the Corporation consider creating the post of ombudsman to deal with accountability, compliance, and access to information, with findings referred to both the Minister for International Trade and the Board of Directors. The government also agreed that an independent review of the disclosure framework was desirable and said the Minister for International Trade would decide whether the Auditor General should be asked to conduct the review.
- Environmentally sustainable development. The government said it expected the Corporation to reflect Canadian values on the environment in its activities overseas. It undertook to give statutory authority to the environmental review process within the next 12 months and to confirm the Auditor General's ongoing oversight of the Corporation's performance. Options it would consider for this purpose would be including the Environmental Review Framework in the *Export Development Act* or establishing it in a special regulation under the *Canadian Environmental Assessment Act*. In making its choice, the government said that it would be guided by the five-year review of the *Canadian Environmental Assessment Act*, then under way, and the continuing multilateral negotiations. It agreed that environmental assessments should be made public at an early stage in the approval of project financing, subject to competitive and commercial

considerations and results of discussions on the Corporation's disclosure framework. The government also agreed that the Corporation's Framework should be subjected to further public consultation, as soon as possible, and to regular public consultation to ensure that as standards evolve they are understood.

- Human rights. The government stated that the Department of Foreign Affairs and International Trade and the Corporation would strengthen their communication to ensure a timely and systematic exchange of information and guidance on human rights developments in countries where the Corporation does business.

28. In its response, the government also asked the Office of the Auditor General to audit the adequacy of the Corporation's Framework and the Corporation's performance in applying the Framework when assessing specific projects.

The Environmental Review Framework

Before the Framework

29. Since 1974 the federal government has used environmental assessments to predict the environmental effects of proposals requiring federal involvement or decision. Departments and agencies were required to conduct environmental assessments; they were voluntary for Crown corporations and regulatory agencies.

> Since the early 1990s the Corporation has reviewed projects for their potential impact on the environment.

30. In 1990 when the government first proposed the *Canadian Environmental Assessment Act*, it stated that Crown corporations operating outside Canada — such as the Export Development Corporation and the Canadian Commercial Corporation — would not be subject to regulation until there was an international consensus on incorporating environmental factors into export support activities.

31. Since the early 1990s the Corporation has reviewed projects proposed for its support to assess their potential impact on the environment. As part of its overall risk management process, this review initially focussed on those impacts that could affect a project's financial risk profile. Most of the projects it reviewed were in the pulp and paper, forestry, mining, chemical and petrochemical, and hydroelectric power sectors, and most had a capital cost of over $100 million.

32. The Corporation's engineering department conducted the reviews at a depth commensurate with the Corporation's financial involvement in a project. In these reviews it generally relied on World Bank standards and its own knowledge of the industry.

33. At a minimum, the Corporation required that a project comply with regulations of the host country. In addition, some loan agreements contained environmental covenants stipulating that the buyer meet environmental standards that would be internationally acceptable.

Reasons for developing a framework

34. In its December 1997 Corporate Plan, the Corporation committed to formalizing its environmental review procedures. Among the reasons cited by Corporation staff for developing the Framework were the following:

- To provide the public with a better understanding of the Corporation's environmental practices. Although the Corporation had been assessing environmental risks of projects for some time, it had not kept the public informed on the nature or extent of its analysis.
- To communicate the Corporation's needs to project participants. Given that it relied on environmental information provided by project proponents for its risk assessments, the Corporation needed to tell participants what information it required and how it would be used.
- To regulate itself rather than have the government impose regulation. The Framework was, in part, a response to uncertainty arising

from Federal Court cases on how the *Canadian Environmental Assessment Act* applied to Crown corporations and the ministers who authorized their financial support.

Challenges in developing a framework

35. The Corporation faced a number of challenging questions as it tried to integrate environmental factors into its financing decisions. It needed to strike a balance between its commercial orientation and its broader public policy role.

36. Protecting international competitiveness. The Corporation, like other export credit agencies, was established to promote national economic and commercial objectives and generate business for companies at home. How could an environmental policy be designed to operate in a way that would not erode the competitive advantages offered by the Corporation?

37. Respecting the sovereignty of other countries. The Corporation supports exports and investments in 165 countries that have different economic, social, and environmental conditions and different institutions. Who should decide what is acceptable in a project that may involve complex trade-offs between benefits to some and costs to others?

38. Determining and influencing environmental outcomes. Much of the Corporation's business is insuring exporters who are bidding on competitive tenders by overseas buyers of goods and services. Where it helps finance a project, the Corporation has some ability to influence the project's design, but it may get involved too late to influence the project's environmental impacts. Should the Corporation's ability to influence those impacts be a factor in its environmental review process?

> The Framework formalized and strengthened the Corporation's environmental review practices.

39. Finding models to follow. When the Corporation was developing its Framework, it had few models for building environmental considerations into an export credit agency's financial decisions. The World Bank Group and the Export–Import Bank of the United States were recognized leaders, and the United Nations Environment Programme had its Statement by Financial Institutions on the Environment and Sustainable Development. However, differing mandates, operating methods, and traditions mean that practices in one institution cannot simply be applied wholesale in another. What could the Corporation learn from the experience of other organizations?

40. Balancing consistency and flexibility. Each year the Corporation receives many requests for support that may expose it to financial risk. In identifying and managing financial risk, it tries to balance constraints designed to achieve consistency with responsiveness to individual circumstances. How could it maintain a similar balance in identifying and managing environmental risk?

Developing the Framework

41. In 1998 the Corporation hired an environmental consultant to assist in developing the Framework, drawing on the Corporation's previous experience in environmental review. An early version of the Framework was benchmarked against the environmental screening and review procedures of the following:

- United States — Export–Import Bank and Overseas Private Investment Corporation;
- Japan — Export–Import Bank;
- international agencies — International Finance Corporation, World Bank, Inter–American Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development; and
- commercial banks.

42. Consultations were held with representatives of the business and environmental communities. Focus groups were held in Vancouver, Toronto, and Montreal and supplemented by

telephone interviews. There was general agreement that a new framework was a good idea. But there was disagreement on key issues such as impacts on competitiveness, implications for sovereignty, disclosure and accountability, screening criteria and scope, appropriate standards, and monitoring.

43. Key federal departments were briefed on the Framework and presentations made to the Corporation's Board of Directors. The Board approved the Framework in March 1999.

Launching the Framework in April 1999

44. The Corporation launched the Environmental Review Framework in April 1999. The cornerstone of the Corporation's environmental practices, it sets out the requirements and procedures for evaluating the environmental impact of projects seeking the Corporation's support (see Appendix A for the Framework).

45. When the Corporation released the Framework, it stated that the Framework "strengthens [our] existing practices through formal recording of current practices; consistency in application; clear guidance on how to screen projects and prepare reports; poses conditions for declining support and for providing conditional support; regular reviews; and annual reporting. It will become a part of everyday due diligence, and will evolve over time through experience gained from its implementation."

46. Exhibit 1 summarizes the key elements of the Corporation's Framework. In Part III of this report, we look at whether the Framework is suitably designed and whether it is operating effectively.

47. Roles and responsibilities. The Corporation delivers its products and services through sector-based business teams. Financial services managers are the contact for customers and borrowers and are responsible for analyzing requests for support. They screen those requests to identify potential environmental risks that would indicate the need for an environmental review.

48. The Industrial Advisory Service is responsible for identifying and assessing the technical and commercial risks associated with transactions, including environmental risks. The Service includes a team leader, three technical advisors on environmental issues, and six technical advisors specializing in specific industrial sectors. They provide business teams with overall guidance on the Framework, conduct environmental reviews, and monitor the Framework's operation.

49. Staff guidance. Staff guidance on the screening process was developed when the Framework was launched. In the fall of 2000, a guidebook on the environmental review process was released with updated procedures and tools for financial services managers. Information sessions were held for business teams that provide medium- and long-term financial services and are planned for other key teams.

Exhibit 1 **Key Elements of the Framework**

Application	The Framework applies to a project — defined as physical industrial, commercial, or infrastructure development — such as a mine, a smelter, a power plant, or a pulp and paper mill.
Screening process	The Corporation considers whether • the project has the potential to cause significant adverse environmental effects and risks • the nature and level of the support requested has a material impact on the ability of the project to proceed
Environmental review requirements	If significant adverse environmental effects or risks are identified, the Corporation requires an environmental review report, prepared by qualified sources, assessing those effects and risks.
Elements of an environmental review report	The elements of an environmental review report are scope of review, methodology, regulatory context, baseline conditions, impact assessment, mitigation measures, emergency preparedness and response plan, environmental management systems and training, and environmental monitoring.
Consideration of other sources of information	The Corporation may consider information provided by others such as financial institutions and non-governmental organizations.
Decline for support or conditional support	The Corporation will decline to support a project for which the anticipated positive benefits do not justify the significant adverse environmental effects, despite mitigation measures.
Environmental covenants	A legal vehicle that provides the Corporation with a mechanism to prompt action by the project sponsor if an environmental incident occurs or mitigation measures are delayed.
Monitoring and reporting	Monitoring reports on the environmental effects and risks of the project will be reviewed regularly throughout the Corporation's financial involvement in the project.
Progress reporting	In its annual report, the Corporation will report on the implementation of the Framework in a manner that respects commercial confidentiality.
Accountability	The implementation of the Framework will be audited regularly and the Board of Directors will be responsible for ensuring that management fulfils its responsibilities.
Disclosure and confidentiality	Any information that is not known to the public is considered to be confidential and will not be disclosed without the permission of the relevant parties.

Source: Based on the Environmental Review Framework, Export Development Corporation, April 1999 (see Appendix A).

Exhibit 1 Key Elements of the Framework

Application	The Framework applies to a project — defined as physical industrial, commercial, or infrastructure development — such as a mine, a smelter, a power plant, or a pulp and paper mill.
Screening process	The Corporation considers whether • the project has the potential to cause significant adverse environmental effects and risks • the nature and level of the support requested has a material impact on the ability of the project to proceed
Environmental review requirements	If significant adverse environmental effects or risks are identified, the Corporation requires an environmental review report, prepared by qualified sources, assessing those effects and risks.
Elements of an environmental review report	The elements of an environmental review report are scope of review, methodology, regulatory context, baseline conditions, impact assessment, mitigation measures, emergency preparedness and response plan, environmental management systems and training, and environmental monitoring.
Consideration of other sources of information	The Corporation may consider information provided by others such as financial institutions and non-governmental organizations.
Decline for support or conditional support	The Corporation will decline to support a project for which the anticipated positive benefits do not justify the significant adverse environmental effects, despite mitigation measures.
Environmental covenants	A legal vehicle that provides the Corporation with a mechanism to prompt action by the project sponsor if an environmental incident occurs or mitigation measures are delayed.
Monitoring and reporting	Monitoring reports on the environmental effects and risks of the project will be reviewed regularly throughout the Corporation's financial involvement in the project.
Progress reporting	In its annual report, the Corporation will report on the implementation of the Framework in a manner that respects commercial confidentiality.
Accountability	The implementation of the Framework will be audited regularly and the Board of Directors will be responsible for ensuring that management fulfils its responsibilities.
Disclosure and confidentiality	Any information that is not known to the public is considered to be confidential and will not be disclosed without the permission of the relevant parties.

Source: Based on the Environmental Review Framework, Export Development Corporation, April 1999 (see Appendix A).

PART III

Is the Environmental Review Framework Suitably Designed?

The environmental review process

50. An environmental review examines a planned project or activity to ensure that potential impacts on the environment receive careful consideration before a decision is made to proceed. The potential impacts are analyzed with a view to preventing or mitigating them. The breadth, depth, and type of analysis depend on the nature and scale of the project and its potential impact on the environment.

51. International financial institutions. Most international financial institutions (development banks and export credit agencies) have adopted a policy requiring environmental review of the projects they support. However, there are significant differences in specific procedures between institutions. Although most require compliance with a host country's legal requirements and application of international good practices, public disclosure of environmental and social information is less common.

> A good environmental review process helps ensure that the projects an organization supports are environmentally sound and sustainable.

52. Institutions with a development mandate tend to have a more systematic and comprehensive environmental review process than organizations with a trade mandate. However, this distinction appears to be fading as international financial institutions reach consensus on what constitute the basic elements of good environmental review.

53. How export credit agencies consider the environmental impact of projects has been highlighted in a number of recent communiqués from leaders of both the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries and the group of eight major industrialized democracies (G-8). In July 2000 G-8 leaders reaffirmed their commitment to develop common environmental guidelines by the next G-8 Summit in July 2001. The OECD Working Party on Export Credits and Credit Guarantees has a work plan to develop a common approach on the environment, as requested by G-8 leaders. The Corporation has been active in this work.

The Framework has most elements of a suitably designed environmental review process

54. For our audit we identified key elements of an environmental review process suitable for an international financial institution. These elements served as our criteria for auditing the Corporation's Framework (see Exhibit 2).

55. We found that the Corporation's Framework has most of those elements. It indicates how the Corporation will identify environmental risks, the information it will need to assess those risks, the circumstances under which it will decline support or will provide conditional support, and the process for monitoring and reporting on compliance with the conditions it sets. In those aspects of the Framework, the Corporation compares favourably with other export credit agencies around the world.

There are important gaps in public consultation and disclosure

56. The key gaps in the design of the Corporation's Framework are in transparency: a lack of policies and procedures to govern public consultation and disclosure of environmental information. These gaps are common among the world's export credit agencies; nonetheless, public

consultation and disclosure are essential to credible environmental review.

57. The Corporation is developing an information disclosure policy that it plans to implement in 2001 following public consultations. We have not reviewed the policy. However, the approaches taken by other international financial institutions (the World Bank Group's International Finance Corporation and Australia's Export Finance and Insurance Corporation, for example) provide the Corporation with useful models for disclosing more project-level information to the public while maintaining commercial confidentiality for customers.

58. Many institutions categorize their requirements for environmental review, disclosure, and public consultation according to the significance of the potential environmental impacts. The greater the potential impact, the more rigorous the requirements for review, disclosure and public consultation. Appendix B shows the system used by the World Bank Group's International Finance Corporation.

Influence is not an indicator of environmental risk

59. As well as potential environmental risk, the Corporation's screening process considers an influence test — whether the Corporation has the leverage to influence a project in order to reduce risk. The Corporation conducts a detailed environmental review of a project only when it has determined that both risk and influence are factors.

60. The Corporation uses the influence test because, in many cases, it or an exporter may have limited ability to obtain environmental information or may get involved too late to influence potential impacts on the environment. In our view, however, the ability to influence a project's impact should not be a criterion for deciding what level of environmental review is appropriate. That decision should be based solely on potential environmental risk.

Some concepts need to be clarified

61. Framework objective. We found a number of areas in the Framework where the Corporation's intentions are not clear. For example, the Framework's stated objective is to "implement a simple, clear, and efficient process for reviewing on a timely basis the best available environmental information on projects for which [the Corporation's] support is sought." In our view, the statement of objective should better reflect the purpose of environmental review: namely, to help ensure that projects the Corporation supports are environmentally sound and sustainable.

62. Framework coverage. The Framework states that it applies to all projects seeking the Corporation's support. It defines a project as a physical industrial, commercial, or infrastructure development or as a major expansion or modification of an existing operation.

63. However, the Corporation does not subject its short-term insurance business to any form of environmental review even though it represents two thirds of the Corporation's business. Export credit agencies commonly exclude short-term insurance from environmental review, but the Framework does not make this explicit. Furthermore, the Corporation has not analyzed environmental risk to determine whether the exclusion is justified; we believe that it needs to do so.

64. Choice of environmental standards. The Framework states that the Corporation will use internationally recognized standards and industry best practices as benchmarks to determine whether significant adverse environmental effects and risks associated with a project have been mitigated appropriately. Some organizations state that they will apply the higher of the host country's or the World Bank's standards unless the environmental review process justifies the use of other standards. However, the Corporation's Framework is silent on the choice of standards.

65. Decision to support a project. The purpose of environmental review is to help the Corporation make an informed decision to support

Exhibit 2 Elements of an environmental review process for an international financial institution

	Main element	Sub-elements	Category
General features	Documented environmental and social review process appropriate to the organization's mandate	Demonstrates that an environmental and social scan of the mandate has been undertaken (such as an assessment, minutes of management meetings)	Standard[1]
		Lists key objectives of the process	Standard
		Defines key terms used in the process (such as project, environment, environmental risk, and environmental effect)	Emerging[2]
		Demonstrates management commitment (such as a public statement on process, a management review process)	Standard
		Demonstrates management accountability (such as a designated management representative responsible for decisions under the process)	Standard
		Demonstrates organizational capacity to implement the process (such as trained staff and resources)	Standard
		Provides for monitoring of process conformance	Standard
		Provides for public reporting on the nature and extent of the application of the process	Standard
		Includes a policy commitment and procedures to promote continual learning and improvement in the organization and to inform clients of changing requirements	Standard
Review of financial services applications	Systematic procedures for financial services applications	Provide objective criteria and/or procedures for	
		• classifying all applications by environmental risk regardless of level of financial involvement	Standard
		• determining significance of environmental risks	Standard
		• exempting applications from review	Standard
		• refusing support	Standard
		• special categories such as modifications, expansions, or maintenance	Standard
		• applications that might affect sensitive ecosystems and protected areas	Standard
		Require third-party review (at arm's length) of the proponent's environmental assessment, where the financial institution's process has determined the potential for significant environmental risks	Emerging
		Include tools for process implementation (such as guidelines for clients, training packages for internal staff)	Standard
Contents of environmental assessment reports	Specification of the expected contents of environmental assessment reports	Describe the surrounding environment	Standard
		Describe the intended use of funds or financial support and any related physical structures	Standard
		Describe host country laws, regulations, standards, and other applicable environmental requirements	Standard
		Assess and describe known and potential environmental risks (for example to air, water, land, protected areas)	Standard
		Identify mitigation measures and monitoring required	Standard
		Identify residual impacts after mitigation	Standard
		Prepare an analysis that justifies accepting residual impacts	Standard
		Describe emergency response procedures where there is a significant potential impact on the environment in the case of an incident	Standard
		Identify and assess public and stakeholder concerns	Standard
		Consider alternatives to the undertaking	Emerging
		Consider cumulative effects	Standard

Exhibit 2 Elements of an environmental review process for an international financial institution

	Main element	Sub-elements	Category
General features	Documented environmental and social review process appropriate to the organization's mandate	Demonstrates that an environmental and social scan of the mandate has been undertaken (such as an assessment, minutes of management meetings)	Standard[1]
		Lists key objectives of the process	Standard
		Defines key terms used in the process (such as project, environment, environmental risk, and environmental effect)	Emerging[2]
		Demonstrates management commitment (such as a public statement on process, a management review process)	Standard
		Demonstrates management accountability (such as a designated management representative responsible for decisions under the process)	Standard
		Demonstrates organizational capacity to implement the process (such as trained staff and resources)	Standard
		Provides for monitoring of process conformance	Standard
		Provides for public reporting on the nature and extent of the application of the process	Standard
		Includes a policy commitment and procedures to promote continual learning and improvement in the organization and to inform clients of changing requirements	Standard
Review of financial services applications	Systematic procedures for financial services applications	Provide objective criteria and/or procedures for	
		• classifying all applications by environmental risk regardless of level of financial involvement	Standard
		• determining significance of environmental risks	Standard
		• exempting applications from review	Standard
		• refusing support	Standard
		• special categories such as modifications, expansions, or maintenance	Standard
		• applications that might affect sensitive ecosystems and protected areas	Standard
		Require third-party review (at arm's length) of the proponent's environmental assessment, where the financial institution's process has determined the potential for significant environmental risks	Emerging
		Include tools for process implementation (such as guidelines for clients, training packages for internal staff)	Standard
Contents of environmental assessment reports	Specification of the expected contents of environmental assessment reports	Describe the surrounding environment	Standard
		Describe the intended use of funds or financial support and any related physical structures	Standard
		Describe host country laws, regulations, standards, and other applicable environmental requirements	Standard
		Assess and describe known and potential environmental risks (for example to air, water, land, protected areas)	Standard
		Identify mitigation measures and monitoring required	Standard
		Identify residual impacts after mitigation	Standard
		Prepare an analysis that justifies accepting residual impacts	Standard
		Describe emergency response procedures where there is a significant potential impact on the environment in the case of an incident	Standard
		Identify and assess public and stakeholder concerns	Standard
		Consider alternatives to the undertaking	Emerging
		Consider cumulative effects	Standard

	Main element	Sub-elements	Category
Environmental and social standards	Documented policy and procedures respecting environmental and social standards	Comply with host country regulations and standards	Standard
		Apply international environmental standards and guidelines (such as World Bank Group's standards, ISO 14000, or a numeric standard like the World Health Organization's air quality guidelines)	Standard
		Apply home country standards in the absence of host country or international standards	Emerging
		Ensure due regard for global environmental agreements and conventions (such as Convention on Climate Change, Kyoto Protocol, Montreal Protocol, Convention on Biodiversity, Convention on Environmental Impact in a Transboundary Context, Aarhus Convention)	Emerging
Co-operation among institutions	Documented policy and procedures for co-operation	Co-ordinate environmental review and monitor efforts when more than one financial institution is involved (such as co-financing)	Standard
		Allow flexibility to use existing environmental assessments	Standard
Disclosure	Documented policy and procedures for active disclosure	Define information to be disclosed, by whom and when	Standard
		Establish a format for public disclosure of environmental assessment findings	Standard
Public consultation	Documented policy and procedures for public consultation	Determine the need for public consultation	Emerging
		Identify relevant stakeholders	Emerging
		Notify stakeholders	Emerging
		Receive and summarize public consultation results	Standard
		Document gaps in consultation (for example where consultation was not possible for cultural or political reasons)	Emerging
		Disclose results of public consultations	Emerging
Environmental covenants	Documented procedures that establish and include environmental covenants in contractual agreements	Document any changes or covenants imposed on the application as a result of internal policies, environmental assessment, and public consultations	Emerging
		Monitor and report on compliance with the covenants by the proponent or a third party	Standard
		State the applicant's obligation to take corrective action if monitoring indicates a problem	Emerging
Supervision and monitoring	Documented procedures to define how transactions are to be supervised and monitored by the institution and to ensure compliance with established covenants	Arrange occasional inspections by the institution or a local agent to verify compliance reports	Standard
		Establish follow-up procedures where non-compliance has been identified	Standard

[1] Standard elements, found in a suitably designed environmental review process, are included in the procedures of the majority of the institutions that we examined.

[2] Emerging elements, also found in a suitably designed environmental review process, reflect the process of only a minority of the institutions that we examined.

	Main element	Sub-elements	Category
Environmental and social standards	Documented policy and procedures respecting environmental and social standards	Comply with host country regulations and standards	Standard
		Apply international environmental standards and guidelines (such as World Bank Group's standards, ISO 14000, or a numeric standard like the World Health Organization's air quality guidelines)	Standard
		Apply home country standards in the absence of host country or international standards	Emerging
		Ensure due regard for global environmental agreements and conventions (such as Convention on Climate Change, Kyoto Protocol, Montreal Protocol, Convention on Biodiversity, Convention on Environmental Impact in a Transboundary Context, Aarhus Convention)	Emerging
Co-operation among institutions	Documented policy and procedures for co-operation	Co-ordinate environmental review and monitor efforts when more than one financial institution is involved (such as co-financing)	Standard
		Allow flexibility to use existing environmental assessments	Standard
Disclosure	Documented policy and procedures for active disclosure	Define information to be disclosed, by whom and when	Standard
		Establish a format for public disclosure of environmental assessment findings	Standard
Public consultation	Documented policy and procedures for public consultation	Determine the need for public consultation	Emerging
		Identify relevant stakeholders	Emerging
		Notify stakeholders	Emerging
		Receive and summarize public consultation results	Standard
		Document gaps in consultation (for example where consultation was not possible for cultural or political reasons)	Emerging
		Disclose results of public consultations	Emerging
Environmental covenants	Documented procedures that establish and include environmental covenants in contractual agreements	Document any changes or covenants imposed on the application as a result of internal policies, environmental assessment, and public consultations	Emerging
		Monitor and report on compliance with the covenants by the proponent or a third party	Standard
		State the applicant's obligation to take corrective action if monitoring indicates a problem	Emerging
Supervision and monitoring	Documented procedures to define how transactions are to be supervised and monitored by the institution and to ensure compliance with established covenants	Arrange occasional inspections by the institution or a local agent to verify compliance reports	Standard
		Establish follow-up procedures where non-compliance has been identified	Standard

[1] Standard elements, found in a suitably designed environmental review process, are included in the procedures of the majority of the institutions that we examined.

[2] Emerging elements, also found in a suitably designed environmental review process, reflect the process of only a minority of the institutions that we examined.

a project or not. According to the Framework, the Corporation will not support a project whose anticipated positive effects do not outweigh the adverse environmental effects it is likely to cause, after taking account of mitigation measures.

66. Guidance to staff indicates that the decision to support a project should be based on confidence in the mitigation measures proposed by its proponent, its net environmental impact, and its anticipated positive effects. The Corporation may make its support conditional on the proponent's acceptance of environmental covenants, with provisions for monitoring and reporting.

> Public consultation and disclosure of environmental information are essential elements of a credible environmental review process.

67. However, there is no specific methodology for staff to determine when a project should be rejected on environmental grounds. Other international financial institutions have been more explicit, defining pollution prevention and abatement measures and emission levels that are normally acceptable. The World Bank Group's *Pollution Prevention and Abatement Handbook* is an example consistent with the Corporation's policy of applying internationally recognized standards and best practices.

Recommendations

Closing the gaps in the Framework's design

68. To strengthen its Environmental Review Framework, the Corporation should do the following:

- categorize its requirements for environmental review, disclosure, and public consultation according to the significance of the potential environmental impacts by adopting a system similar to that of other international financial institutions such as the World Bank Group's International Finance Corporation and Australia's Export Finance and Insurance Corporation;
- drop the influence test as a criterion for deciding what level of environmental review is appropriate for a given project; and
- clarify the Framework's statement of objective, its coverage, the environmental standards the Corporation chooses to apply, and the environmental grounds on which the Corporation will decline to support projects.

Public consultations on the revised Framework

69. In its response to the 1999 report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, the government agreed that the Framework should undergo further public assessment as soon as possible and that public consultations should then be undertaken regularly to ensure that the public understands the Corporation's evolving standards for environmental review.

70. The Corporation should hold consultations on the proposed revisions to the Framework, focussing on areas where it may need to balance its commercial orientation with its broader public policy responsibilities.

Export Development Corporation's response: *EDC appreciates that in developing their recommendations in respect of Environmental Review Framework ("Framework") design, the Office of the Auditor General acknowledges the operational challenges facing EDC as an export credit agency which operates on the basis of commercial principles. Specifically, the challenge of balancing the need to protect international competitiveness (paragraph 36), respect sovereignty of other countries (37), recognize EDC's ability to determine and influence environmental outcomes varies by project (38), and balance consistency of application with the flexibility to respond to individual transaction circumstances (40).*

Additionally, the Office has identified that the environmental review practices of one financial institution cannot simply be applied wholesale to another but that such practices must be adapted to address the mandate, operating methods, and traditions of the specific financial institution (39).

EDC is committed to the continual improvement and evolution of its Framework. Since the Framework's introduction in April 1999, the Corporation has learned a great deal in terms of the efficacy of processes and the suitability of tools employed to support the objectives of the Framework. In this regard, we welcome and generally agree with the observations and the substance of the recommendations made by the Office. In practical terms, many activities are already under way, while others are in the planning and development stages. For example, a number of key information technology improvements have been designed and tested that are expected to substantially enhance EDC's ability to monitor and track the evaluation of projects pursuant to the Framework.

The Corporation is confident that it possesses the necessary business processes, tools, project management methodologies, and experience to comprehensively build on the Office's recommendations to further strengthen the Framework. These include an Enterprise Risk Management-based approach to risk management together with the attendant tools with which to evaluate proposed improvements, to ensure effective implementation, and to monitor and report outcomes.

Specifically, EDC will implement a comprehensive and detailed work plan designed to address specific recommendations made by the Office in respect of Framework design, the details of which are outlined below.

Categorize requirements for environmental review and drop the influence test (68)

- *EDC believes that adoption of a categorization system appropriate to its operating environment will deliver sharper focus and improve the efficiency of our environmental review process.*
- *Based on operating experience to date, we have observed that the broad scope and subjective nature of the Framework may be creating unnecessary challenges and thereby contributing to the inconsistent documentation of the application of specific Framework processes.*
- *To address this issue, EDC will implement revised project categorization, screening criteria, and screening methodologies and will replace subjective influence indicators with more objective thresholds and exclusion lists, to be developed based on an analysis of environmental risk, business impact, and process efficacy. This will better enable EDC to apply the appropriate environmental due diligence to projects according to their likelihood to cause significant adverse environmental effects.*
- *EDC agrees with the Office that the influence test be dropped, given EDC's generally limited ability to affect the environmental impact of projects that the Corporation considers supporting.*
- *EDC will introduce a corporate disclosure policy which, in addition to providing more detailed disclosure of aggregate information, will provide enhanced project-level disclosure.*

Clarify the Framework's objective (68)

- *We agree that the purpose of environmental review is to help EDC make an informed decision to support a project or not (65).*
- *Specifically, the Framework is used to ensure that EDC is suitably informed with respect to the identification and analysis of environmental risks, in order to avoid supporting projects likely to have significant adverse environmental effects which, after taking into account mitigation measures, constitute an unacceptable environmental risk.*
- *As such, EDC will clarify the objective of the Framework to better reflect its role as an important risk management tool (10) within EDC's existing Credit Risk Management Framework.*

Clarify the Framework's choice of environmental standards (68)

- *EDC will provide an illustrative list of what EDC considers to be internationally recognized environmental standards and industry best practices to be applied as benchmarks in determining whether significant adverse environmental effects and risks associated with a project have been appropriately identified and mitigated.*

Clarify the environmental grounds on which EDC will decline to support projects (68)

- *Similar to its credit assessment and approval processes, EDC will continue to develop and enhance appropriate environmental review guidelines and templates for officers.*
- *These tools will be designed to assist the Corporation in identifying and weighing environmental risks; taking into account project-specific factors such as the nature of the project, industry, and geography, as well*

as the political and cultural environment; and in determining whether to accept or reject these risks.

Submit Framework changes to public consultations (70)

- *We agree that in the course of implementing changes to the Framework arising from recommendations made in this report, EDC should hold consultations focusing in particular on the extent to which the Framework balances EDC's commercial orientation with its public policy responsibilities.*

Is the Environmental Review Framework Operating Effectively?

71. As a minimum test of whether the Framework was operating effectively, we considered whether it was operating as designed. In our view the Framework was operating as designed if the Corporation was doing the following:

- applying the screening process correctly;
- reviewing an environmental review report or similar information from proponents on each project seeking its support;
- ensuring that the report dealt with all relevant project activities, described existing or baseline environmental conditions, and identified potential environmental effects, mitigation measures, and monitoring requirements;
- declining or giving conditional support to projects whose significant adverse impacts could not be justified; and
- ensuring that project proponents submitted any monitoring reports required under environmental covenants.

72. We looked at the Corporation's files on 26 projects and on 13 other transactions (not related to a project) that it approved for support. We also looked at files on 6 projects that were declined by the Corporation on environmental grounds and monitoring reports from 5 projects approved before the Framework was put in place. We interviewed staff members to verify the results of our file review.

There are significant differences between the Framework's design and its operation

73. Exhibit 3 summarizes our audit results of the Framework's operation. We did find cases where the Corporation's staff had followed the Framework closely. In those cases, the Corporation was able to make a well-informed assessment of the project's environmental consequences, how adverse effects should be prevented or mitigated, and whether the Corporation should be involved in the project and on what terms.

> When the Corporation introduced its Framework, it set the goal of making environmental review part of its everyday due diligence practice.

74. But overall, we found significant differences between the Framework's design and its operation. In most cases, staff viewed the Framework more as guidance to be interpreted according to the circumstances of each project than as an important risk management tool they were expected to apply. In those cases, potential environmental risks were not identified and the Corporation based its decisions on incomplete information.

There are gaps at each stage of the environmental review process

75. Our review of the Framework's operation found gaps at each stage of the review process: screening for environmental risk and influence, requesting and reviewing environmental information, approving projects, and monitoring. The weaknesses at each stage have a cumulative effect through the process. Only 2 of 25 projects complied with all key elements of the Framework. If risks are not identified, an environmental review is not performed, contract conditions are not imposed, and no monitoring is done.

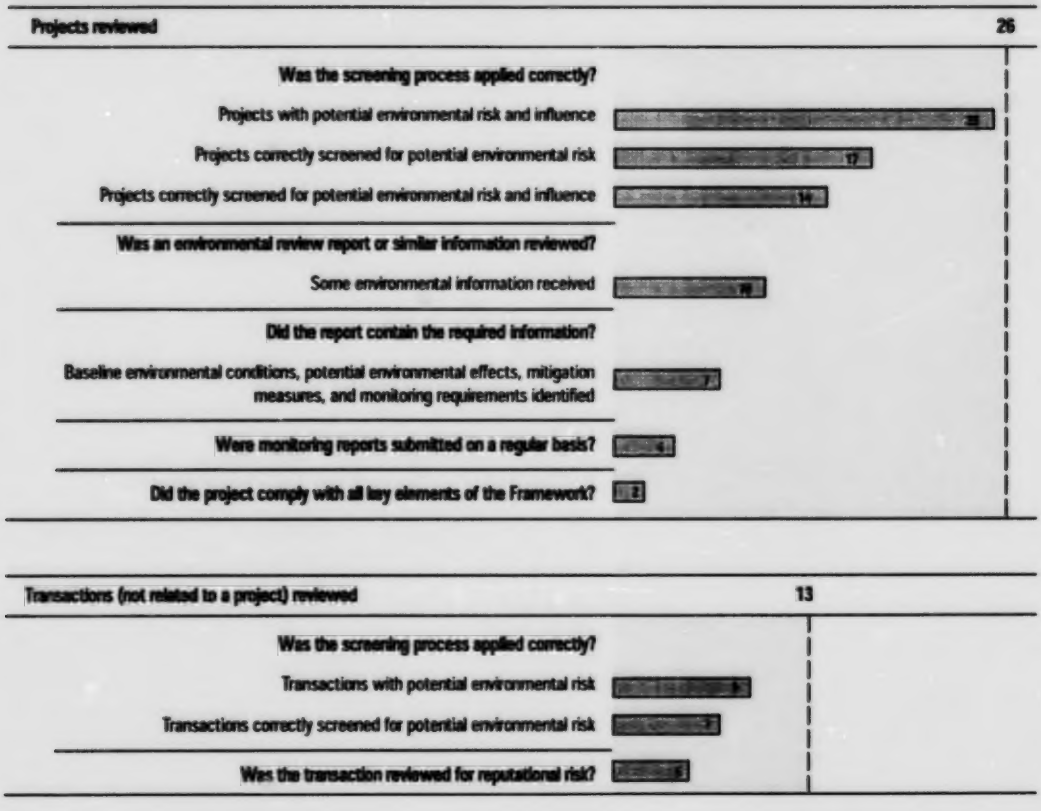
Screening tools are not applied adequately to identify potential environmental risk

76. The Corporation has developed a screening process to identify proposed projects and other transactions with the potential to cause significant adverse environmental risks. Exhibit 4 illustrates how the screening process works.

77. When assessing a project's environmental risk, the Corporation considers the risks in the industrial sector involved. Mining, oil and gas, power generation, forestry, and pulp and paper are high-risk sectors. If the project is not in a high-risk sector, there are 13 red flag issues that signal a potential for significant effects. Examples include a project location in or near a designated protected area, a possible need to relocate local people, and a need for infrastructure development to support the project.

78. The screening process also considers whether the Corporation's support will influence the project's ability to proceed. Criteria for determining the degree of influence include whether the Corporation is providing direct support or political risk insurance; whether the client is supplying key design, construction, operating services, or equipment; and whether the World Bank Group or other international financial institutions are supporting the project.

Exhibit 4 Review of the Framework's operation



79. The Corporation's financial services managers conduct the initial screening. The results will lead to one of three possible steps:

- An environmental review by the Industrial Advisory Service may be requested by the financial services manager. This review is applied when a project is in a high-risk sector or has red flag issues and when the support of the Corporation or exporter is a determining influence. It determines whether the screening process accurately identified the presence of potential risk and influence.

- The financial services manager may conduct a reputational review if a project does not require a detailed environmental review but warrants a minimal review of environmental risk. A reputational review is conducted when there is environmental risk but neither the Corporation nor the exporter is a determining influence. It is also conducted when a transaction (not related to a project) has known environmental implications or the transaction supports an operation in a high-risk sector or with red flag issues. This review may lead the financial services manager to seek an opinion on environmental risk from the Industrial Advisory Service.

- No further review is required for projects that neither are in a high-risk sector nor have red flag issues.

80. Few of the project files we reviewed indicated how the projects had been screened for environmental risk. This made it hard to determine how screening decisions were made.

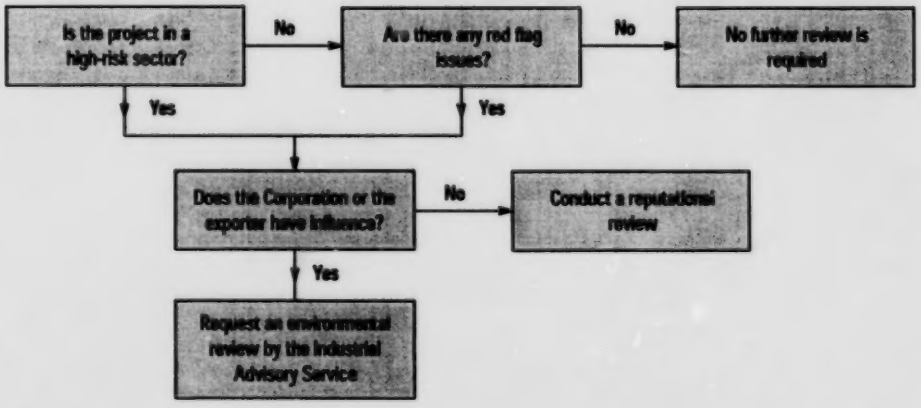
81. Our analysis suggests that all 26 projects we examined were either in high-risk sectors or had red flag issues. Of those, 25 also satisfied the Corporation's influence test. We therefore expected to see an environmental review report or similar information on each of the 25 projects.

82. However, 11 projects were not screened correctly for risk or influence. As a result the Corporation did not ask proponents for more information to assess environmental risk. The environmental review process ended too early.

The Corporation does not request environmental review reports described in the Framework

83. The Framework states that where significant adverse environmental effects or risks are identified, the Corporation will require an environmental review report from the project

Exhibit 4 Environmental screening of a project



Source: Export Development Corporation

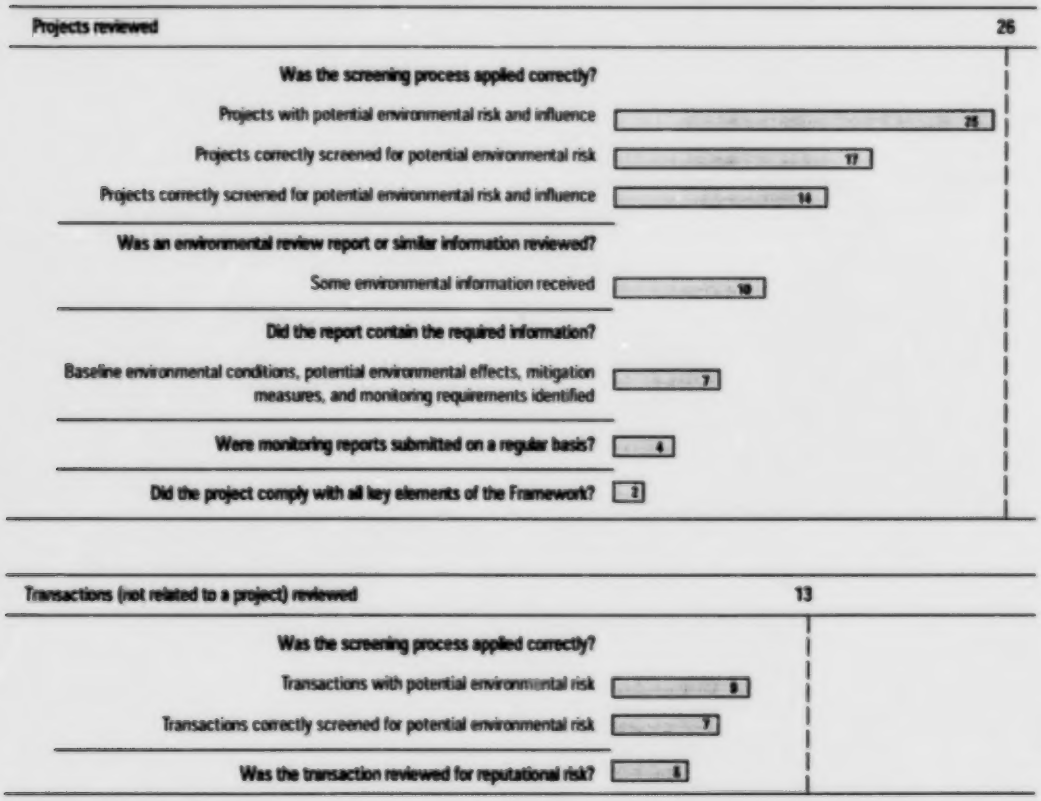
Screening tools are not applied adequately to identify potential environmental risk

76. The Corporation has developed a screening process to identify proposed projects and other transactions with the potential to cause significant adverse environmental risks. Exhibit 4 illustrates how the screening process works.

77. When assessing a project's environmental risk, the Corporation considers the risks in the industrial sector involved. Mining, oil and gas, power generation, forestry, and pulp and paper are high-risk sectors. If the project is not in a high-risk sector, there are 13 red flag issues that signal a potential for significant effects. Examples include a project location in or near a designated protected area, a possible need to relocate local people, and a need for infrastructure development to support the project.

78. The screening process also considers whether the Corporation's support will influence the project's ability to proceed. Criteria for determining the degree of influence include whether the Corporation is providing direct support or political risk insurance; whether the client is supplying key design, construction, operating services, or equipment; and whether the World Bank Group or other international financial institutions are supporting the project.

Exhibit 3 Review of the Framework's operation



79. The Corporation's financial services managers conduct the initial screening. The results will lead to one of three possible steps:

- An environmental review by the Industrial Advisory Service may be requested by the financial services manager. This review is applied when a project is in a high-risk sector or has red flag issues and when the support of the Corporation or exporter is a determining influence. It determines whether the screening process accurately identified the presence of potential risk and influence.
- The financial services manager may conduct a reputational review if a project does not require a detailed environmental review but warrants a minimal review of environmental risk. A reputational review is conducted when there is environmental risk but neither the Corporation nor the exporter is a determining influence. It is also conducted when a transaction (not related to a project) has known environmental implications or the transaction supports an operation in a high-risk sector or with red flag issues. This review may lead the financial services manager to seek an opinion on environmental risk from the Industrial Advisory Service.
- No further review is required for projects that neither are in a high-risk sector nor have red flag issues.

80. Few of the project files we reviewed indicated how the projects had been screened for environmental risk. This made it hard to determine how screening decisions were made.

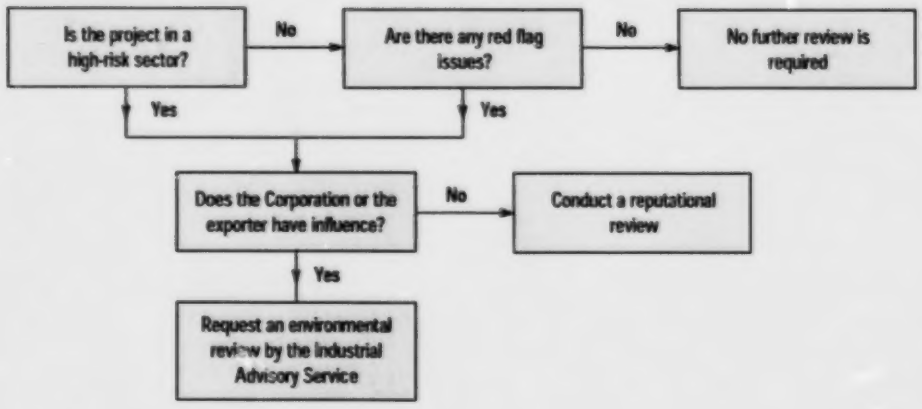
81. Our analysis suggests that all 26 projects we examined were either in high-risk sectors or had red flag issues. Of those, 25 also satisfied the Corporation's influence test. We therefore expected to see an environmental review report or similar information on each of the 25 projects.

82. However, 11 projects were not screened correctly for risk or influence. As a result the Corporation did not ask proponents for more information to assess environmental risk. The environmental review process ended too early.

The Corporation does not request environmental review reports described in the Framework

83. The Framework states that where significant adverse environmental effects or risks are identified, the Corporation will require an environmental review report from the project

Exhibit 4 Environmental screening of a project



Source: Export Development Corporation

proponent. The Framework also identifies the elements to be considered in preparing a report.

84. In 14 of the projects, we determined that the Corporation had correctly screened for risk and influence. However, it received environmental information (generally an engineer's report or an environmental assessment) on only 10 of those projects.

85. The Corporation considered that the projects on which it requested no information were low risk, based on the proponent's representations of compliance with the host country's regulations or on other factors (such as a statement that the project would be built to World Bank standards). But we saw nothing in the files to indicate why the Corporation did not do a more comprehensive review or request additional information.

86. None of the 26 files we examined contained the kind of environmental review report described in the Framework. However, seven project proponents provided much of the relevant environmental information. All seven, for example, identified baseline environmental conditions, risks, and measures for mitigation and monitoring.

87. We also looked at 13 transactions that did not qualify as projects, according to the Corporation's definition, and found a similar pattern. Using the Corporation's screening criteria, we determined that 9 of the 13 transactions presented environmental risk. The Corporation correctly identified risk in seven transactions but did a reputational review of only five.

There is no methodology to determine if adverse environmental risks can be justified

88. One of the Framework's guiding principles is that the Corporation will not support projects if it believes that their anticipated positive effects do not justify the adverse environmental risks they are likely to cause, mitigation measures notwithstanding.

89. We noted earlier that the decision to support a project would be based on confidence in the proposed mitigation measures, the potential net impact on the environment, and the anticipated positive effects of the project. The Corporation may also provide support conditional on the proponent's acceptance of environmental covenants with provisions for monitoring and reporting.

90. The Corporation decided to support all 25 projects. However, only two of the files contained information on the project's net environmental impact that we could compare with information on its anticipated positive effects. The basis on which the Corporation decided to support the 23 other projects was not apparent.

91. The Corporation did provide us with six requests that it had turned down on environmental grounds. It had enough information on four of the proposed transactions to determine that it could not accept the environmental and reputational risks. In the two other cases, because the companies refused to provide the environmental information requested, the Corporation declined their requests.

Other issues

92. Environmental covenants deal with only some potential environmental risks. The Framework indicates that the Corporation can make its support for a project conditional on the proponent's acceptance of environmental covenants. The Corporation determines those covenants, case by case, taking into account the degree to which it (and other parties involved) can influence the nature and design of the project.

93. In 15 of the 25 projects that we examined, the project agreements contained environmental covenants. All 15 had a covenant to respect the host country's environmental regulations. Few of the agreements had covenants on environmental requirements other than compliance, even though 7 of the projects had identified mitigation and monitoring measures in the information they provided to the Corporation.

94. The Corporation told us that in practice it asks proponents for possible project modifications, mitigation measures, and required reporting in the

project proposal itself rather than requiring them as conditions for its' accepting the proposal. We did not find this practice documented or any information in project files to confirm the statement.

95. Limited evidence of systematic monitoring. Where environmental covenants include a project monitoring requirement, the Framework states that the Corporation will review the monitoring submitted by project proponents throughout the Corporation's financial exposure to the project. The reports are to address whether any environmental effects and risks that emerge are those that were predicted in the proponent's environmental review of the project. The reports are also to provide specific information on any environmental emergencies related to the project.

96. Only four of the project files contained evidence of regular monitoring. Where monitoring reports contained environmental information, it focussed on compliance with the host country's regulations rather than on the broader range of environmental issues specified in the Framework.

97. We also looked at five higher-profile projects that the Corporation had supported before it introduced the Framework to determine how the Corporation was monitoring them. Four projects showed evidence of monitoring.

98. Limited reporting and disclosure. The Framework states that the Corporation will report on its application of the Framework in its annual report and in a manner that respects the confidentiality of information related to its clients and other parties.

99. The Corporation's 1999 Annual Report stated that the Framework had been released. In its 2000 Report the Corporation provided brief examples of its contribution to improved environmental performance of international projects it supported. It said that it had strengthened the training of its financial staff to improve their ability to flag environmental and social concerns in proposed transactions, and it noted that the Auditor General had undertaken an audit of its environmental review practices.

100. The Corporation will not disclose any information on transactions that is not already public, unless it has the permission of the party concerned. However, in four projects we examined we saw indications that the project proponent had released, in the host country, information from the environmental assessment it had provided to the Corporation.

101. The Corporation's disclosure policy. Public consultations on a disclosure policy were completed in September 2000 and the results posted on the Corporation's Web site along with a draft outline of the policy. The disclosure policy is to be implemented in 2001 following further public consultation.

102. Similar weaknesses identified by internal review. The Framework states that its implementation will be audited regularly and that the Corporation's Board of Directors is responsible for ensuring that management fulfils its responsibilities for internal control.

103. Staff sessions were held in May and June 2000 to determine where the environmental review needs to be improved and clarified and what training was needed to make environmental risk assessment effective. Common themes included the following:

- reduce the subjectivity of the procedures by providing more training, guidance, and examples;
- provide staff with more guidance on what constitutes the due diligence that is required;
- increase the Corporation's knowledge of environmental issues; and
- provide more guidance on determining what level of review is appropriate in a given circumstance and how reviews should be documented.

104. Other themes included the following:

- lack of a feedback mechanism to measure whether environmental risks have been adequately identified, whether the Framework is being followed, and whether environmental covenants are being incorporated appropriately in loan agreements;

- a desire for earlier involvement of the Industrial Advisory Service in smaller transactions, before it is too late in the process to complete an assessment of environmental risks;
- lack of clarity about the roles, procedures, and responsibilities for monitoring compliance with environmental covenants; and
- a need for the Industrial Advisory Service to develop guidelines on its environmental procedures.

105. We are not aware of any action the Corporation has taken in response to the concerns raised in staff sessions. So far, no information on the Framework's operation has been reported to the Board of Directors.

Recommendations

A more systematic approach to applying the Framework

106. To strengthen the link between what the Framework says and how it is put into practice, the Corporation needs to focus on two areas: how to identify and categorize environmental risks (the screening process) and monitoring to ensure that the Framework is operating effectively.

> We found significant differences between the Framework's design and its operation.

107. Improving the screening of projects for environmental risk. The screening process is the front end of any organizations' environmental review process. Good screening uses information on the nature, scale, and potential environmental impact of a proposed project to determine the breadth, depth, and type of analysis needed. The greater the potential environmental risk, the more detailed the analysis.

108. The Corporation's current screening process is not working effectively. Other organizations (such as the World Bank Group's International Finance Corporation) have developed screening procedures for classifying projects depending on the type, location, sensitivity, and scale of the project and on the nature and magnitude of its potential environmental impacts (see Appendix B). Adopting such a process would be consistent with the Corporation's policy of applying internationally recognized standards of good practice and with our recommendation to link environmental review, disclosure, and public consultation (see paragraph 68).

109. The Corporation should adopt screening criteria and methodology similar to those used by other international financial institutions such as the World Bank Group's International Finance Corporation and Australia's Export Finance and Insurance Corporation.

110. To put this new methodology into practice, the Corporation should do the following:

- train staff in the new methodology and the exercise of professional judgment in environmental review;
- institute internal peer review of screening decisions to strengthen quality control and enhance staff understanding of good practices; and
- adopt a precautionary approach to screening when uncertainty exists or there is not enough information to make a decision. The Corporation should collect additional information to close any gaps and conduct a full review when the significance of potential environmental effects is unclear.

111. To ensure that its managers and Board of Directors have appropriate, reliable information to monitor the Framework's operation, the Corporation should do the following:

- conduct annual internal audits of the Framework's application, report the results to the Board of Directors, and present a summary in the Annual Report;
- establish a system to reward and communicate best practices and successes; and
- provide staff with guidance on the due diligence required in the application of the Framework.

Export Development Corporation's response: *While the audit has found that we did not consistently apply the Environmental Review Framework ("Framework") in the projects reviewed (Exhibit 3), we are confident that overall our support for these projects has been authorized with appropriate environmental due diligence outside of the Framework.*

By taking action to improve the design of the Framework and to strengthen internal operating policies and procedures, we are confident that we can build on the recommendations made by the Office of the Auditor General in respect of Framework implementation.

Specifically, EDC will implement a comprehensive and detailed work plan designed to address specific recommendations made by the Office in respect of Framework implementation, the details of which are outlined below.

Adopt screening criteria and methodology similar to those used by organizations like the International Finance Corporation (paragraph 109)

Agree. See management response "Categorize requirements for environmental review and drop the influence test (68)" on page 19.

Training, peer review, and precautionary approach to screening (110)

- *As mentioned earlier, EDC will continue to develop and enhance appropriate environmental review guidelines and templates to assist officers in identifying environmental risks.*
- *We appreciate that the Office has acknowledged the investments EDC has made to train officers responsible for Framework implementation (49). We will continue to place a high priority on investing in appropriate training to ensure effective Framework implementation.*
- *The benefit of these improvements will be to enable officers to better identify and obtain the requisite environmental information before a decision to approve or decline support to a project is taken.*
- *In addition to its delegation of authority and independent endorsement processes, EDC will examine whether other forms of peer review and the diffusion of case studies and best practices would enhance its environmental review process.*

Auditing, reporting, sharing of best practices, and guidance (110)

- *EDC's authorization policies have been recently amended to clarify accountability for ensuring compliance with the requirements of the Framework.*
- *EDC will take action to clearly and effectively integrate environmental risk management activities (audit, reporting, oversight, and peer review) within EDC's Credit Risk Management Framework architecture.*
- *EDC's Internal Audit Group will regularly audit and report to Senior Management and the Audit Committee of the Board EDC's performance, in respect of Framework implementation with a view to ensuring continual improvement. EDC will report on the implementation of the Framework in a section of its Annual Report.*
- *EDC has made a significant investment in the past two years in information systems and human resources related to transaction origination and asset management. Such investment will allow EDC to better codify project commitments in a more systematic manner, which will facilitate improved monitoring and reporting activities related to the Framework.*
- *Lastly, EDC welcomes the recommendation that the Office audit design and implementation three years after the revised Framework is put in place (113).*

Ongoing review by the Auditor General

112. This audit has established a baseline for assessing the Corporation's environmental review practices. While we are confident that the actions we have recommended will strengthen those practices, ongoing review by an outside party will provide parliamentarians and the public with assurance that improvements are proceeding at an appropriate pace.

113. The Minister for International Trade should consider asking the Auditor General to audit the revised Framework's design and operation three years after it is put in place and to report the results to the Board of Directors, the Minister, and the House of Commons.

Minister for International Trade's response:

Minister for International Trade / Ministre du Commerce international

Ottawa, Canada K1A 0G2

The Honourable / L'honorable
Pierre S. Pettigrew

Ms. Sheila Fraser
Interim Auditor General
Office of the Auditor General
240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Dear Ms. Fraser:

I am writing with respect to the recently completed audit of the Export Development Corporation's Environmental Review Framework. I would like to thank you for undertaking this important task, and furthermore for bringing it to a successful and productive conclusion.

The audit notes that the Export Development Corporation (EDC) has shown international leadership in recognizing the importance of environmental review of projects supported by export credit agencies, and in being among the first to design an environmental review framework. The audit conveys a generally positive assessment of the Framework's design.

However, I am concerned with your findings regarding EDC's performance in implementing its review framework. I am therefore pleased to note that EDC intends to adopt each of your recommendations.

I note your recommendation that the Minister for International Trade should consider requesting an audit of the Framework's design and operation once again in three years, following its revision, and the reporting of the findings to the Corporation's Board of Directors, to the Minister for International Trade and to Parliament. I agree with the principle of this recommendation, although given the adjustments and improvements that are called for, I would ask the Auditor General to commence this audit in two as opposed to three years. This will allow for a more timely assessment of EDC's improvements in implementing the environmental review framework.

Sincerely,

Pierre S. Pettigrew

Canada

Conclusion

114. On the recommendation of the Minister for International Trade, the Governor General in Council asked the Auditor General to determine whether the Export Development Corporation's Environmental Review Framework was suitably designed and whether it was operating effectively.

115. The Framework contains most elements of a suitably designed environmental review process. The key gaps are in transparency: a lack of policies and procedures at the project level to govern public consultation and disclosure of environmental information. While these gaps are common among the world's export credit agencies, public consultation and disclosure are essential elements of a credible environmental review process.

116. In most cases, we found significant differences between the Framework's design and its operation. In those cases, potential environmental risks were not identified and the Corporation based its decisions on incomplete information. We concluded that the Framework was not operating effectively.

117. By launching its Framework, the Corporation took an important first step in strengthening its management of environmental risks. It will have to move quickly to close the gaps in its Framework. This means it must focus on enhancing transparency. The Corporation also will have to be more systematic in managing the application of the Framework to close the gap between the Framework's design and its operation.

About the Audit

Scope and approach

We conducted our audit in two phases.

Is the Environmental Review Framework suitably designed?

First, we looked at whether the Export Development Corporation's Environmental Review Framework and other environmental practices were suitably designed. We developed criteria for a suitably designed environmental review process using the following steps:

1. We examined the findings from a draft confidential study on the environmental and social requirements of international financial institutions. Forty-two institutions, including the Export Development Corporation, participated in this study, under the guidance of the World Bank Group's International Finance Corporation. The study defined minimum requirements of good practice that international financial institutions should adopt to ensure the projects that they support are environmentally and socially responsible. These correspond to the main elements of our audit criteria (see Exhibit 2).
2. We developed sub-elements based on our Office's 1998 audit of environmental assessment (1998 Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Chapter 6). The criteria we used in our 1998 audit defined good environmental assessment practice.
3. We categorized our sub-elements into standard or emerging elements. Standard elements are being used by a majority of institutions; emerging elements are being used only by a minority of institutions. To validate our categorization, we examined the environmental review frameworks of 12 organizations including the export credit agencies of Canada's main trade competitors. We focussed on documented frameworks but did not examine how these frameworks were put into practice.

Is the Framework operating effectively?

To determine whether the Corporation's Framework and environmental practices were suitably designed, we applied the standard criteria. We applied the emerging criteria to indicate the steps the Corporation could take to strengthen its Framework.

Second, we looked at whether the Corporation's Framework and environmental practices were operating effectively. As a minimum test of effective operation, we identified key elements in the Framework and tested whether they were implemented as designed. For each element, we applied the Framework and the Corporation's screening tools to the following:

- A random sample of 26 files for projects approved by the Corporation between April 1999 and December 2000.
- A judgmental sample of 13 files for transactions (not related to a project) approved by the Corporation over the same period. We focussed on higher-risk industrial sectors.
- A sample of 5 files for projects approved by the Corporation before the Framework was put in place in April 1999. This sample reflects projects that have drawn criticism on environmental grounds. We wanted to determine how the Corporation was monitoring them.
- We also reviewed a sample of 6 files for projects that were declined by the Corporation for environmental reasons.

We interviewed the Corporation's financial services managers involved in the transactions, members of its Industrial Advisory Service, and its internal audit and evaluation group.

Audit team

Assistant Auditor General: John Wiersema

Stuart Barr
Andrew Ferguson
Patti-Lou Fowlow
Anne Marie Smith
Richard Smith

For more information, please contact Richard Smith.

Appendix A

Export Development Corporation's Environmental Review Framework

Preface

Export Development Corporation (EDC) is a federal Crown corporation that operates as a commercial financial institution. Its mandate is to support and develop, directly or indirectly, Canada's export trade and Canadian capacity to engage in that trade and to respond to international business opportunities. It is this public policy mandate that distinguishes EDC from other commercial financial institutions.

EDC's flexible financial solutions and services, combined with strategic partnerships and global market reach, help Canadian businesses grow and prosper through international trade and investment.

The objective of the Environmental Review Framework (the "Framework") is to implement a simple, clear, and efficient process for reviewing on a timely basis the best available environmental information on projects for which EDC support is sought. The Framework will be subject to review on a regular basis and will evolve over time as experience is gained from its implementation.

Recognizing the importance of fostering trade competitiveness consistent with environmental conservation, while also remaining sensitive to concerns of extraterritoriality, EDC sought a diverse range of views and expertise in the development of this Framework.

This Framework is based on two guiding principles:

- Environmental reviews undertaken by financial institutions to mitigate project risk can help encourage sustainable development by promoting consideration of the environmental benefits and costs of Projects in host-country jurisdictions.
- EDC should decline support for Projects which, after taking into account the implementation of mitigation measures, are, in its opinion, likely to cause significant adverse Environmental Effects that cannot be justified by the anticipated positive effects of such Projects.

This Framework also reflects ongoing multilateral discussions at the Organisation for Economic Cooperation and Development aimed at strengthening environmental considerations in risk assessment practices of export credit agencies. EDC intends to share its experience in implementing this Framework with its international counterparts and will continue to pursue a multilateral approach to this issue that maintains a level playing field for all exporters.

Definitions

Under this Framework the following definitions are meant to be read in the context of a Project for which EDC's support is sought:

a) "Environment" means land, water, air, living organisms and interacting natural systems;

b) "Environmental Effect" means any change that the Project may cause in the Environment, including any social impact or any change to the Project that may be caused by the Environment;

c) "Environmental Risk" means the potential for an adverse Environmental Effect to occur as a result of the normal construction operation and decommissioning of the Project, or in the event of an accident or malfunction in relation to the Project;

d) "Environmental Review Report" means a report submitted by, or on behalf of, a party seeking EDC support in relation to the Project and prepared by qualified sources, assessing the Environmental Effects and Environmental Risks, if any, associated with the Project; and

e) "Project" means a physical industrial, commercial or infrastructure development.

1.0 Screening Process

1.1 This Framework applies to all Projects for which EDC support is sought.

1.2 EDC will seek to identify the significant adverse Environmental Effects and Environmental Risks, if any, associated with Projects where:

a) there may be the potential to cause significant adverse Environmental Effects as a result of any of the following[1]:

- generation of significant air emissions, liquid effluents, wastes or noise;
- significant resource requirements (energy, materials, water, land);
- significant adverse social impacts;
- location in or near a sensitive geographic area; and where

b) the nature and level of support requested of EDC has a material impact on the ability of the Project to proceed.

1.3 For Projects where the nature and level of support requested of EDC do not have a material impact on the ability of the Project to proceed, EDC may nevertheless request information from the applicant regarding the environmental aspects of the Project. To acquire comfort with the environmental aspects of these Projects, EDC may consider the corporate environmental policies, environmental management systems and reputation of the applicants and Project sponsors, where applicable.

1.4 For the purposes of Sections 1.2 and 1.3, EDC will draw upon its past experience with similar Projects, and, if applicable, on information contained in a completed screening questionnaire, (Annex 1), and other readily available sources of information on the Project, to identify the Environmental Effects and Environmental Risks, where applicable, associated with a Project.

1.5 Where significant adverse Environmental Effects or Environmental Risks are identified, EDC will require an Environmental Review Report as outlined in Sections 2.0 and 3.0 below.

1.6 For nuclear power Projects, EDC will require submission of the standard environmental reviews and approvals of recognized nuclear regulatory bodies. EDC may nevertheless request an Environmental Review Report as outlined in Sections 2.0 and 3.0 below.

1.7 EDC will not support Projects which, after taking into account the implementation of mitigation measures, are, in its opinion, likely to cause significant adverse Environmental Effects that cannot be justified by the anticipated positive effects of such Projects.

2.0 Environmental Review Requirements

2.1 Environmental Review Reports assessing the Environmental Effects and Environmental Risks, if any, associated with the Project in respect of which EDC support has been requested will be provided to EDC by the party requesting EDC support.

2.2 The submission of existing acceptable documentation is encouraged to improve the efficiency of the review process and to minimize duplication of effort. The environmental review for the purposes of the Environmental Review Report must be undertaken by qualified sources with respect to the nature of the project.

---

[1]The following is an illustrative list of projects where, in EDC's opinion there is potential for significant adverse environmental effects: mining, metals processing; oil & gas development; thermal power generation & transmission; forestry, pulp & paper operations; chemical & petrochemical facilities; hydropower & water resources management; waste and wastewater management; or projects located in or near geographic areas designated for environmental protection such as national parks, tropical rainforests, coral reefs, World Heritage Sites, or World Biosphere Reserves.

2.3 At a minimum, the scope of an Environmental Review Report should focus on activities within the control of the party seeking EDC support.

2.4 Consideration should also be given to the cumulative Environmental Effects and Environmental Risks, if any, that are likely to result from other Projects or activities that have been or will be carried out, to a degree that is feasible and reasonable under the circumstances.

2.5 EDC may nevertheless request additional information in addition to what is contained in the Environmental Review Report.

2.6 EDC will consider internationally recognized environmental standards and industry best practices as benchmarks in determining whether significant adverse Environmental Effects and Environmental Risks, if any, associated with a Project have been appropriately mitigated.

3.0 Elements of an Environmental Review Report

3.1 EDC recognizes that the breadth and depth of analysis undertaken to prepare an Environmental Review Report will depend on such factors as the magnitude, range and complexity of the potential Environmental Effects and Environmental Risks associated with a Project.

3.2 An Environmental Review Report will demonstrate that a Project has been proposed in compliance with host-country environmental regulations and requirements such as provisions for public consultation, licenses, permits and other approvals.

3.3 An Environmental Review Report will also cover measures that are technically and economically feasible to mitigate significant adverse Environmental Effects and Environmental Risks resulting from a Project.

3.4 Notwithstanding that the content and format of an Environmental Review Report will vary depending on the nature of the Project, the site and other project-specific aspects, the following elements should be considered in preparing an Environmental Review Report, to a degree that is feasible and reasonable under the circumstances:

Scope of Review
Description of the current or proposed Project and its potential area of impact including impact receivers.

Methodology
Description of the objectives and procedures of studies contained in the report.

Regulatory Context
Description of requirements pursuant to host-country environmental regulations and requirements such as provisions for public consultation, licenses, permits, and other approvals.

Baseline Conditions
Description of existing environmental conditions.

Impact Assessment
Evaluation of current and potential Environmental Effects and Environmental Risks, if any, associated with a Project including an analysis of the socio-economic benefits and costs, the impact of potential malfunctions or accidents that may occur in respect of the Project and the likelihood of the same occurring, the cumulative Environmental Effects and Environmental Risks that are likely to result from the Project in combination with other Projects or activities that have been or will be carried out, and the impact of the Project on renewable resources.

Mitigation Measures
Description of mitigation measures that are technically and economically feasible to deal with current or potential Environmental Effects and Environmental Risks associated with a Project, as well as alternative means of carrying out the Project to reduce these effects and risks.

Emergency Preparedness and Response Plan
Description of measures to be undertaken in the event of an environmental emergency in relation to the Project.

Environmental Management Systems and Training
Description of environmental management systems (EMS) including the use of internal and external audits. Identification of the need and provisions for employee training to support the implementation of the EMS.

Environmental Monitoring
Description of measures to be undertaken to monitor and report Environmental Effects and Environmental Risks associated with a Project.

Appendices
Sources, credentials and other information.

4.0 Consideration of Other Sources of Information

4.1 As part of its risk assessment and decision-making process, EDC may consider environmental information on Projects which is provided by sources other than the party seeking EDC support, including, without limitation, other lenders or insurers to the Project and/or non-governmental organizations.

4.2 Where appropriate, EDC may request outside expertise to supplement its internal technical capacity to assess the Environmental Effects and/or Environmental Risks associated with a Project.

5.0 Decline for Support or Conditional Support

5.1 EDC will decline support for Projects which, after taking into account the implementation of mitigation measures, are, in its opinion, likely to cause significant adverse Environmental Effects that cannot be justified by anticipated positive effects of such Projects.

5.2 Where details essential to EDC's decision have not been provided to EDC at the time a commitment is required, EDC may decline, or make conditional, its support for the Project.

6.0 Environmental Covenants

6.1 EDC can make its support for a Project conditional on the acceptance of environmental covenants to be determined by EDC on a case-by-case basis, taking into consideration the degree of influence EDC and other parties involved have on the Project and the nature of the Project.

6.2 Environmental covenants, if any, will be developed in consultation with contractual parties. Such covenants will, at a minimum, be consistent with the laws of the host jurisdiction, objective and verifiable, and will provide parties with an opportunity to remedy any breach thereof prior to suspending any support.

7.0 Monitoring and Reporting

7.1 Where environmental covenants regarding project monitoring have been negotiated for the contract, monitoring reports will be reviewed on a regular basis throughout EDC's financial exposure to the Project. Additional reports may be required in the event of an environmental emergency. In any circumstances, EDC may request and review such reports on any Projects where EDC has a financial exposure.

7.2 Monitoring reports should address whether the Environmental Effects and Environmental Risks, if any, associated with a Project are as predicted in the Environmental Review Report and provide specific information in the event of an environmental emergency related to the Project.

7.3 If monitoring were to indicate the occurrence of an environmental emergency related to the Project, EDC will leverage the influence it may have over the Project to bring the appropriate parties together to address the problem or accident and to mitigate any significant adverse Environmental Effects.

8.0 Progress Reporting

8.1 EDC, in its annual report, will report on the implementation of the Framework in a manner that respects the confidentiality of information related to its clients and other parties.

9.0 Accountability

9.1 The implementation of the Framework will be audited on a regular basis. In this regard, it should be noted that EDC's Board of Directors is responsible for ensuring that management fulfils its responsibilities for financial reporting and internal control, and exercises this responsibility through the Audit Committee of the Board, which is comprised of Directors who are not employees of the Corporation. The Audit Committee meets with EDC's management, EDC's internal auditors and EDC's external auditor, the Auditor General of Canada, on a regular basis.

10.0 Disclosure and Confidentiality

10.1 Consistent with commercial practice, EDC considers any transaction information that is not known to the public as confidential and will not disclose such information without the permission of the relevant party or parties, as the case may be.

11.0 Effective Date

11.1 The Framework is effective as at April 12, 1999, and will be subject to review no later than April 12, 2002.

11.2 Comments on the Framework should be addressed to:

Export Development Corporation
c/o Environmental Review Framework
151 O'Connor Street
Ottawa, Ontario K1A 1K3
or e-mailed to: edc@edc-see.ca

11.3 Copies of the Framework are available upon request.

Annex 1

Environmental Screening Document

Transaction Identification :

This document is Annex 1 to EDC's Environmental Review Framework. This questionnaire is designed to assist EDC in its screening process under the Framework. Copies of the Framework are available upon request.

The Project requesting EDC support, in EDC's opinion, may potentially result in significant adverse Environmental Effect(s). Project, as defined in the Framework, refers to a physical, industrial, commercial or infrastructure development.

1. Provide a brief description of the Project and its potential to:
   a) generate significant air emissions, liquid effluents, wastes or noise;
   b) demand significant resource requirements (energy, materials, water, land); and
   c) result in significant adverse social impacts.
2. Describe your role and level of influence in the Project with respect to design, construction and operating responsibilities, where applicable.
3. Does the Project involve the relocation of a local community? Explain.

4. Will the Project be located in or near a geographic area designated for environmental protection including, without limitations, national parks, tropical rainforests, coral reefs, World Heritage Sites or World Biosphere Reserves?

5. Provide a brief description of the Project site and surrounding geographic area. Specify any geographic characteristics of the site (e.g. topography, seismicity, hydrology, etc.) that may affect the mitigation measures of the Project.

Appendix B

Categorization at the International Finance Corporation: linking environmental review, disclosure, and public consultation requirements to the significance of the potential environmental impacts

Category A projects

A proposed project is classified as Category A if it is likely to have significant adverse environmental impacts that are sensitive, diverse, or unprecedented. A potential impact is considered sensitive if it may be irreversible (for example leading to loss of a major natural habitat), affect vulnerable groups of ethnic minorities, involve involuntary displacement and resettlement, or affect significant cultural heritage sites. These projects may affect an area broader than the sites or facilities subject to physical works.

Environmental assessment. A full environmental assessment (EA) is required. Project review by the International Finance Corporation (IFC) involves a visit to the project site to discuss environmental and social concerns and information needs, to explain public consultation and disclosure requirements, and to determine the issues that must be addressed in the EA. The IFC reviews the EA report provided by the project sponsor and other relevant information provided by the project team.

Public consultation. All project sponsors are directed to consult IFC's *Doing Better Business Through Effective Public Consultation and Disclosure: A Good Practice Manual.*

The project sponsor consults at least twice:

- shortly after environmental screening and before the terms of reference for the EA are finalized; and
- once a draft EA report is prepared.

The project sponsor makes the draft EA report available at a public place accessible to project-affected groups and local non-governmental organizations no later than 60 days prior to Board consideration.

For consultation after the draft EA report is prepared, the project sponsor provides a summary of the EA's conclusions. Following the public consultation on the draft EA, the project sponsor supplements the EA by including the project sponsor's responses to concerns raised by the various stakeholders and details of measures taken to incorporate these concerns into project design and implementation. The IFC requires the project sponsor to report on ongoing consultation throughout project construction and operation as part of its annual reporting requirements.

Disclosure. The IFC distributes the summary EA report to members of the IFC's Board of Directors. As required under its policy on disclosure, the IFC also makes the environmental information available through the World Bank InfoShop. If the project sponsor objects to the IFC releasing this environmental information, IFC staff do not continue work on the project.

Category B projects

A proposed project is classified as Category B if its potential adverse environmental impacts are less adverse than those of Category A projects. These impacts are site-specific; few, if any of them, are irreversible. In most cases mitigatory measures can be designed more readily than for Category A projects.

Environmental assessment. The scope of EA is narrower than that of an EA for Category A projects. Project review for a Category B project involves desk review by the IFC of environmental and social information provided by the project sponsor and the project team. A site visit may be required by a member of the Environment Division or by an IFC consultant, depending on the complexity of the project.

Public Consultation. Category A requirements apply as appropriate. On completing its review of the project sponsor's environmental analysis, the IFC prepares a summary that contains the following:

- the project description;
- the rationale for the project categorization;
- the list of key environmental, social, health, and safety issues;
- details of the mitigation measures to bring the project into compliance with IFC's requirements; and
- an outline of any outstanding issues and information on the project's monitoring and reporting program to ensure compliance.

Public Disclosure. The sponsor is also required to release locally the summary and the results of any consultations required by the IFC, translated into the local language and presented in a culturally appropriate manner. This local release should occur no later than 30 days prior to Board consideration. As required under its policy on disclosure, the IFC makes the environmental information available no later than 30 days prior to Board consideration.

Category C projects

A proposed project is classified as Category C if it is likely to have minimal or no adverse environmental impacts. Beyond screening, no further EA action is required and no further environmental review is required.

Source: World Bank Group's International Finance Corporation

Rapport sur le cadre d'examen environnemental de la Société pour l'expansion des exportations

Mai 2001

Bureau du vérificateur général du Canada
et du commissaire à l'environnement et au développement durable

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, veuillez vous adresser au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10–1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952–0213 poste 5000
Télécopieur : (613) 954–0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

E Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
Nº de catalogue FA3–34/2001F
ISBN 0–662–85830–1

EcoLogo[M] Paper / Papier Éco-Logo[M]

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

L'honorable président de la Chambre des communes,
L'honorable ministre du Commerce international,
Conseil d'administration de la Société pour l'expansion des exportations

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon rapport sur la vérification effectuée, en vertu du paragraphe 132(6) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, sur le cadre d'examen environnemental et sur les autres pratiques en ce domaine établis par la Société pour l'expansion des exportations.

La vérificatrice générale du Canada par intérim,
Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 15 mai 2001

Table des matières

	Mandat	3
Partie I	**Résumé**	5
	Le Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales est-il bien conçu?	5
	Le Cadre de référence contient la plupart des éléments d'un processus d'examen environnemental bien conçu	5
	Il y a des lacunes importantes au chapitre de la consultation publique et de la divulgation	6
	Le Cadre de référence est-il appliqué de façon efficace?	6
	Il y a des écarts importants entre le concept et l'application du Cadre de référence	6
	Consolidation du Cadre de référence et de sa mise en application	6
Partie II	**Contexte**	8
	La Société pour l'expansion des exportations	8
	Mandat et pouvoirs	8
	Activités commerciales	8
	Gestion des risques	9
	Conséquences d'être une société d'État	9
	Examen récent de la *Loi sur l'expansion des exportations*	9
	Rapport sur l'examen de la Loi sur l'expansion des exportations	9
	Exporter dans l'intérêt du Canada : examen de la Loi sur l'expansion des exportations	10
	Réponse du gouvernement au Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international	10
	Le Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales	11
	La situation avant le Cadre de référence	11
	Motifs de l'élaboration d'un Cadre de référence	12
	Défis reliés à l'élaboration d'un Cadre de référence	12
	Élaboration du Cadre de référence	13
	Lancement en avril 1999 du Cadre de référence	13
Partie III	**Le Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales est-il bien conçu?**	16
	Le processus d'examen environnemental	16
	Le Cadre de référence comporte la plupart des éléments d'un processus d'examen environnemental bien conçu	16
	Il y a des lacunes importantes au chapitre de la consultation publique et de la divulgation	17
	L'influence n'est pas un indicateur de risque environnemental	17
	Certaines notions doivent être clarifiées	17
	Recommandations	20
	Combler les lacunes du concept du Cadre de référence	20
	Consultations publiques sur le Cadre de référence révisé	21

Le Cadre de référence est-il appliqué de façon efficace? 22

Il y a des écarts importants entre le concept et l'application du Cadre de référence 23

Il y a des lacunes à chaque étape du processus d'examen environnemental 24

Les outils de sélection ne sont pas appliqués de manière appropriée pour déterminer les risques environnementaux potentiels 24

La Société n'a pas demandé les rapports d'examen environnemental décrits dans le Cadre de référence 25

Il n'y a pas de méthode pour déterminer si des risques environnementaux néfastes peuvent être justifiés 26

Autres questions 26

Recommandations 28

Une approche plus systématique à l'égard de l'application du Cadre de référence 28

Examen continu par le vérificateur général 30

Conclusion 32

À propos de la vérification 33

Pièces

1. Éléments clés du Cadre de référence 15
2. Éléments d'un processus d'examen environnemental pour une institution financière internationale 18
3. Résultats de l'examen de la mise en application du Cadre de référence 23
4. Sélection des projets du point de vue environnemental 24

Annexes

A. Cadre de référence de la Société pour l'expansion des exportations pour l'examen des questions environnementales 35

B. Catégorisation à la Société financière internationale : lier les exigences en matière d'examen environnemental, de divulgation et de consultation publique à l'importance des répercussions environnementales potentielles 41

Rapport sur le cadre d'examen environnemental de la Société pour l'expansion des exportations

Mandat

1. Le 27 juillet 2000, sur recommandation du ministre du Commerce international, la gouverneure générale en conseil a demandé au vérificateur général de :

- déterminer si le cadre d'examen environnemental de la Société pour l'expansion des exportations (SEE) et les autres pratiques en ce domaine établies par celle-ci étaient bien conçus;
- vérifier la mise en œuvre par la SEE de ce cadre et de ces pratiques, et de déterminer l'efficacité du cadre d'avril 1999 au 31 décembre 2000;
- présenter les résultats de la vérification au conseil d'administration de la SEE, au ministre du Commerce international et à la Chambre des communes.

2. Nous avons effectué la vérification en vertu du paragraphe 132(6) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Nous avons relevé les éléments qui caractérisent un processus d'examen environnemental bien conçu et les avons comparés au Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales de la Société pour l'expansion des exportations ainsi qu'aux politiques énoncées par des institutions similaires. La section À propos de la vérification à la fin du présent Rapport donne d'autres détails sur l'étendue et la méthode de vérification.

PARTIE I

Résumé

3. Le mandat de la Société pour l'expansion des exportations est d'appuyer et de développer le commerce extérieur du Canada. Établi en 1944, l'organisme est devenu une société d'État en 1969. On a élargi son mandat et étendu ses pouvoirs en 1993 afin de mieux répondre aux besoins des exportateurs canadiens. La Société estime avoir donné son appui à des exportations et à des investissements étrangers de l'ordre de 45 milliards de dollars en 2000, soit l'équivalent de près de 4 p. 100 du produit intérieur brut du Canada.

4. Depuis sa création, la Société pour l'expansion des exportations a conçu une vaste gamme de services financiers pour soutenir les exportations canadiennes. Dans la foulée des attentes concernant une bonne gestion financière, la Société a élaboré des outils, des pratiques et des politiques raffinés qui lui permettent de mesurer et de gérer les risques financiers.

5. Depuis le début des années 1990, la Société évalue les effets environnementaux de projets par le biais de son mécanisme de gestion du risque. Il y a deux ans, elle a adopté un Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales afin d'officialiser et de consolider ses procédures en matière d'environnement (le Cadre est présenté à l'annexe A). Le Cadre a été élaboré au moment où peu d'organismes de crédit à l'exportation cherchaient à gérer les risques environnementaux. Ces organismes se sont tournés vers la Société pour obtenir le leadership requis pour intégrer des considérations environnementales aux décisions sur le financement de projets.

6. Les critères ont évolué depuis que la Société a adopté son cadre de référence. Aujourd'hui, la plupart des institutions financières internationales, y compris les organismes de crédit à l'exportation, ont des politiques et des procédures en matière d'environnement. Un consensus est en train de se dégager sur les éléments de bonne pratique qu'une institution financière internationale devrait adopter pour que les projets qu'elle appuie soient respectueux de l'environnement et de la société. À l'instigation du groupe des huit principales démocraties industrialisées (G8) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des efforts sont actuellement déployés en vue d'élaborer des lignes directrices environnementales communes pour les organismes de crédit à l'exportation, qui s'inspirent non seulement de leur expérience mais aussi des bonnes pratiques de toutes les institutions financières internationales. Les critères continueront d'évoluer.

Le Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales est-il bien conçu?

Le Cadre de référence contient la plupart des éléments d'un processus d'examen environnemental bien conçu

7. Notre analyse du Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales de la Société et des politiques environnementales d'autres institutions indique que le Cadre contient la plupart des éléments d'un processus d'examen environnemental bien conçu. Il précise ce qui suit :

- la façon dont la Société déterminera les risques environnementaux;
- l'information dont elle aura besoin pour les évaluer;
- les conditions qui l'inciteront à refuser d'appuyer un projet ou à y accorder un appui conditionnel;
- le processus de surveillance et de rapports afin que les risques soient bien gérés.

À ces égards, le Cadre de référence se compare favorablement aux politiques d'examen des organismes de crédit à l'exportation du monde.

Il y a des lacunes importantes au chapitre de la consultation publique et de la divulgation

8. Pour maintenir son rôle de leader, la Société devra agir rapidement afin de régler les questions de transparence : l'absence de politiques et de procédures au niveau du projet concernant la consultation publique et la divulgation d'information sur l'environnement. Bien que ces lacunes soient répandues parmi les organismes de crédit à l'exportation du monde, la consultation publique et la divulgation d'information sont des éléments essentiels d'un processus crédible d'examen des questions environnementales. Les approches adoptées par d'autres institutions financières internationales fournissent des modèles utiles pour divulguer davantage d'information au public, tout en préservant la confidentialité des renseignements commerciaux fournis par les clients.

Le Cadre de référence est-il appliqué de façon efficace?

Il y a des écarts importants entre le concept et l'application du Cadre de référence

9. Avec son cadre de référence, la Société s'est donné comme objectif d'intégrer l'examen environnemental à sa pratique courante de diligence raisonnable. Lors de l'examen de l'application du Cadre de référence, nous avons en effet constaté que le personnel de la Société le suivait d'assez près dans certains cas. En l'occurrence, la Société avait été en mesure de faire une évaluation éclairée des répercussions du projet sur l'environnement, de préciser la façon d'éviter ou d'atténuer les effets néfastes et de déterminer si elle devrait participer au projet et à quelles conditions.

10. Toutefois, nous avons constaté dans la plupart des cas des écarts importants entre le concept du Cadre de référence et son application. Dans ces cas, les employés semblaient percevoir le Cadre comme un guide pouvant être interprété selon les circonstances particulières de chaque projet, plutôt que comme un outil important à utiliser pour la gestion des risques. Les effets environnementaux potentiels n'étaient pas relevés, et partant, la Société fondait ses décisions sur des renseignements incomplets. Nous avons conclu que le Cadre de référence n'était pas appliqué de façon efficace.

Consolidation du Cadre de référence et de sa mise en application

11. Pour renforcer son processus d'examen environnemental, la Société doit modifier à la fois le concept et la mise en application du Cadre de référence. Nos recommandations détaillées sont présentées aux pages 20 et 21 et aux pages 29 et 30 du présent Rapport. Elles se résument comme suit :

- Pour combler les lacunes du concept du Cadre de référence, la Société devrait chercher à améliorer la transparence par le biais de la consultation publique et de la divulgation d'information.
- Pour améliorer la mise en œuvre du Cadre de référence, la Société devrait centrer ses efforts sur l'amélioration des outils d'identification des risques environnementaux (processus de sélection) et sur le suivi pour s'assurer que le Cadre soit appliqué efficacement.

12. Il faudra du temps avant que la Société puisse atteindre l'objectif d'intégrer automatiquement des considérations environnementales à ses pratiques de gestion des risques. La direction et le conseil d'administration de la Société devront faire preuve d'un leadership solide pour que la gestion des risques environnementaux atteigne la norme élevée établie pour la gestion des risques financiers. Sans leadership solide, les risques environnementaux pourraient ne pas être décelés et on pourrait reprocher aux responsables de ne pas avoir su faire preuve de diligence raisonnable conformément au Cadre de référence.

Les réponses de la Société pour l'expansion des exportations à nos recommandations sont présentées aux pages 21 et 22 et aux pages 29 et 30 du présent Rapport. La Société est d'accord avec notre évaluation et elle s'engage à intégrer l'examen environnemental à sa pratique courante de diligence raisonnable. La Société décrit les mesures qu'elle prend ou qu'elle entend prendre

afin de donner suite à nos recommandations concernant le concept et l'application du Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales.

La réponse du ministre du Commerce international à notre recommandation est présentée à la page 31 du présent Rapport. Le Ministre souligne l'évaluation assez positive de la conception du cadre d'examen environnemental, mais exprime certaines préoccupations sur la performance de la Société en ce qui a trait à sa mise en œuvre. C'est pourquoi il demande au vérificateur général d'effectuer une autre vérification de la conception du cadre et de sa mise en application dans deux ans au lieu de trois, tel qu'il est recommandé dans le Rapport.

PARTIE II

Contexte

La Société pour l'expansion des exportations

Mandat et pouvoirs

13. Le mandat de la Société pour l'expansion des exportations consiste à appuyer et à développer les exportations commerciales du Canada. Établie en 1944 sous la désignation de Société d'assurance des crédits à l'exportation, elle était chargée de fournir une assurance crédit et des garanties aux exportateurs canadiens. En 1969, elle est devenue une société d'État disposant de pouvoirs supplémentaires qui lui permettent de prêter directement à des emprunteurs étrangers et d'emprunter sur le crédit du gouvernement du Canada pour financer ses activités.

> Plus de 40 p. 100 de la production totale de biens et services au Canada est exportée vers d'autres pays.

14. La modification apportée à la *Loi sur l'expansion des exportations* en 1993 a permis d'étendre le mandat de la Société et d'accroître ses pouvoirs pour mieux servir les exportateurs canadiens. Grâce à ces pouvoirs accrus, elle peut offrir du financement et une assurance crédit intérieurs, participer au capital-actions, louer des biens à des utilisateurs à l'extérieur du Canada, constituer en société des filiales et participer à des coentreprises.

Activités commerciales

15. La Société tire ses revenus d'exploitation de droits, de primes et d'intérêts sur les prêts; elle ne touche aucun crédit parlementaire pour financer ses activités. En l'an 2000, elle a déclaré des bénéfices nets de 194 millions de dollars, soit un rendement de 9,7 p. 100 sur l'avoir de l'actionnaire. La Société estime avoir donné son appui à des exportations et à des investissements étrangers totalisant 45 milliards de dollars en 2000, soit l'équivalent de près de 4 p. 100 du produit intérieur brut du Canada.

16. Les deux tiers du volume de ces activités commerciales ont été consacrés à l'assurance sur les comptes clients à court terme, qui protège un exportateur contre le risque de non-paiement par l'acheteur. Les autres activités sont à plus long terme et comprennent :

- les prêts directs à des acheteurs étrangers de biens et services canadiens (17 p. 100);
- l'assurance contractuelle et les garanties-cautions de soumissions pour des biens et services (9 p. 100);
- l'assurance risque politique pour les virements de fonds, l'expropriation et la violence politique (7 p. 100).

17. En 2000, la Société a appuyé des ventes et des investissements dans 165 pays. Près des trois-quarts de ce volume d'activité visaient l'Amérique du Nord et l'Europe et un peu moins du quart, des pays en développement. Les petites et moyennes entreprises (ventes annuelles atteignant jusqu'à 25 millions de dollars) ont compté pour 89 p. 100 de la clientèle de la Société et ont représenté 16 p. 100 du volume de ses activités.

18. Le Compte du Canada. Une petite partie du volume d'activité de la Société (moins de 1 p. 100 en 2000) appartient au Compte du Canada. Cette partie représente les transactions à l'appui du commerce d'exportation mais comporte des risques, des montants ou des conditions qui échappent aux critères habituels de prêt ou d'assurance de la Société. Pour cela, il faut l'autorisation du ministre du Commerce international et l'aval du ministre des Finances. Le conseil d'administration de la Société doit s'assurer que les transactions sur le Compte du Canada sont administrées de manière appropriée.

Gestion des risques

19. La Société, dans le cadre de son mandat, doit fonctionner d'une manière saine au plan financier et pour ce faire, elle a mis au point des outils, des pratiques et des politiques raffinés pour mesurer et gérer les risques financiers. Elle peut compter sur un Comité de gestion des risques du conseil d'administration et elle a récemment préparé un *Manuel des politiques de gestion des risques de crédit.*

20. Notre rapport d'examen spécial de la Société en 1999 précise ce qui suit :

> « La mise sur pied en mai 1998 du Comité de gestion des risques du Conseil contribue à la régie efficace du processus de gestion des risques et permet à la Société d'améliorer ses pratiques à cet égard. Comme le Conseil a l'intention d'assurer une gestion des risques à l'échelle de l'organisation, plutôt que de se limiter à l'examen des opérations, les fonctions de surveillance et de régie au niveau supérieur de la Société s'en trouveront améliorées ».
>
> (Cité dans le Rapport annuel 1999 de la Société)

Conséquences d'être une société d'État

21. Les sociétés d'État sont des personnes morales distinctes appartenant entièrement au gouvernement. Elles disposent d'une plus grande autonomie de gestion que la plupart des autres entités du gouvernement, ce qui leur permet de fonctionner davantage comme une entité commerciale. Un conseil d'administration chapeaute la direction de chaque société et oblige les dirigeants à rendre compte du rendement de la société. Le gouvernement exerce son autorité et son influence sur les sociétés d'État dans des domaines comme la nomination et la rémunération du premier dirigeant et des directeurs, et l'approbation des plans et des budgets. Les sociétés d'État doivent rendre des comptes au Parlement par l'entremise d'un ministre désigné.

22. Contrairement aux ministères et aux organismes fédéraux, la Société pour l'expansion des exportations n'est pas assujettie à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ni à la *Loi sur l'accès à l'information.* À la différence des institutions financières du secteur privé, elle n'est pas réglementée par le Bureau du surintendant des institutions financières, ne paie pas d'impôt sur le revenu, n'est pas tenue de verser des dividendes et peut emprunter à des taux favorables grâce au crédit accordé au gouvernement du Canada.

23. La Société doit atteindre un équilibre entre son orientation commerciale et ses responsabilités plus larges en matière de politique gouvernementale. La façon d'y arriver fait l'objet d'un débat entre ceux qui insistent sur sa responsabilité première de promouvoir le commerce et ceux qui estiment qu'elle devrait s'en tenir à des normes de réceptivité et de responsabilisation similaires à celles d'autres organisations du secteur public.

Examen récent de la *Loi sur l'expansion des exportations*

24. La *Loi sur l'expansion des exportations* prévoyait un examen de ses dispositions et de son application cinq ans après l'entrée en vigueur des modifications de 1993 et tous les dix ans par la suite. En octobre 1998, le ministre du Commerce international confiait au cabinet d'avocats Gowling, Strathy & Henderson (Gowlings) le soin d'effectuer le premier examen. Malgré que cet examen ait porté sur une vaste gamme de sujets ayant trait au mandat élargi de la Société et sur les répercussions des modifications de 1993, les questions de politique gouvernementale comme la divulgation, l'examen environnemental et les droits de la personne y tenaient aussi une place importante.

> Dans sa réponse à l'examen de la *Loi sur l'expansion des exportations*, le gouvernement a demandé que l'on effectue cette vérification.

Rapport sur l'examen de la *Loi sur l'expansion des exportations*

25. Gowlings a remis le *Rapport sur l'examen de* la Loi sur l'expansion des exportations au Ministre en juin 1999. Le document comprend une analyse

des succès de la Société pour ce qui est de l'atteinte des objectifs de la politique fédérale en matière de transparence et de responsabilisation, d'environnement et de développement durable, et des droits de la personne. Le Rapport Gowlings recommande de prendre les mesures suivantes :

- Divulgation. La Société devrait publier régulièrement certains renseignements sur les transactions qu'elle finance, par exemple les noms de l'emprunteur, du pays et de l'exportateur, ainsi que la valeur et les modalités du soutien financier.
- Examen environnemental. La Société devrait évaluer les répercussions potentielles des projets importants en appliquant des normes généralement acceptées associées à une méthode claire et transparente (comme celles qu'utilise la Banque mondiale) et publier les résultats au plus tard au moment de l'approbation des projets.
- Droits de la personne. Pendant l'évaluation des projets, la Société devrait chercher à obtenir les conseils du gouvernement fédéral lorsque les politiques sur les droits de la personne d'un pays ne sont pas claires.

Exporter dans l'intérêt du Canada : examen de la Loi sur l'expansion des exportations

26. En juillet 1999, le Rapport Gowlings a été déposé au Parlement par le ministre du Commerce international et transmis au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. Le Comité a déposé, par la suite, un rapport en décembre 1999, intitulé *Exporter dans l'intérêt du Canada : examen de la* Loi sur l'expansion des exportations. On y traite notamment de la transparence, de la divulgation et de la responsabilisation, du développement écologiquement durable, et des droits de la personne.

- Transparence, divulgation et responsabilisation. Le Comité souscrit au principe de la divulgation obligatoire que recommande le Rapport Gowlings. Le Comité recommande que, dans un premier temps, la Société consulte le public au sujet de son cadre de divulgation de l'information et commande un examen indépendant après une période d'essai de plusieurs années. De plus, le Comité recommande à la Société d'étudier la faisabilité de nommer un ombudsman pour traiter des questions liées à la responsabilisation et au respect du cadre de divulgation.
- Développement écologiquement durable. Le Comité recommande de modifier la *Loi sur l'expansion des exportations* pour obliger la Société à accorder toute l'importance voulue aux engagements et aux obligations du Canada en vertu des accords internationaux, y compris ceux portant sur l'environnement et sur les droits de la personne. De plus, il recommande d'ajouter dans la *Loi* des précisions qui conféreraient un poids législatif au Cadre de référence de la Société pour l'examen des questions environnementales et établiraient le fondement des critères d'admissibilité des projets proposés à l'aide financière de la Société. Le Comité recommande également de modifier la *Loi sur le vérificateur général* pour que l'on rende compte régulièrement au Parlement du rendement de la Société à l'égard de l'application de son cadre de référence.
- Droits de la personne. Le Comité appuie les recommandations générales du Rapport Gowlings : le respect par la Société des engagements du Canada touchant les droits de la personne et la création d'un poste d'ombudsman pour traiter les demandes de renseignements du public et les requêtes concernant les droits de la personne.

Réponse du gouvernement au Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international

27. La réponse du gouvernement au Rapport du Comité permanent a été publiée en mai 2000.

- Transparence, divulgation et responsabilisation. Le gouvernement reconnaît que l'information divulguée actuellement par la Société se présente sous une forme très succincte. Il note, toutefois, que la Société a fait beaucoup de progrès pour ce qui est de communiquer au public davantage d'information sur ses activités. Le gouvernement endosse aussi la proposition selon laquelle la Société devrait envisager la création d'un poste d'ombudsman.

Cet ombudsman s'occuperait des aspects responsabilisation, respect des obligations et accès à l'information, et ses conclusions seraient remises au ministre du Commerce international et au conseil d'administration. Le gouvernement convient aussi qu'il serait souhaitable d'effectuer un examen indépendant du cadre de divulgation et que le ministre du Commerce international devrait décider de la pertinence de confier l'examen au vérificateur général.

- Développement écologiquement durable. Le gouvernement s'attend à ce que la Société traduise les valeurs canadiennes en matière d'environnement dans les activités qu'elle mène à l'étranger. Il s'est engagé à conférer à l'intérieur des 12 prochains mois un poids législatif au processus d'examen environnemental et de confirmer le vérificateur général dans son rôle de surveillance de la prestation de la Société en matière d'environnement. Les autres possibilités à cet égard sont d'ajouter dans la *Loi sur l'expansion des exportations* une disposition concernant le cadre d'examen environnemental ou de créer ce cadre à l'aide d'un règlement adopté en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)*. Lorsqu'il analysera ces possibilités, le gouvernement se guidera sur les résultats de l'examen quinquennal de la *LCEE*, actuellement en cours, et sur les négociations multilatérales qui se poursuivent. Le gouvernement a convenu que les évaluations environnementales devraient être rendues publiques tôt dans le processus d'autorisation du financement, sous réserve de considérations d'ordre commercial ou de considérations touchant à la compétitivité et sous réserve d'autres discussions en rapport avec le cadre de divulgation de la Société. Le gouvernement a convenu aussi que le Cadre de référence de la Société devrait faire l'objet d'une autre consultation publique le plus tôt possible, ainsi que de consultations publiques régulières pour s'assurer que les normes sont bien comprises au fur et à mesure de leur évolution.
- Droits de la personne. Le gouvernement a déclaré que le ministère des Affaires extérieures et du Commerce international et la Société devraient renforcer leurs liens de communication afin de pouvoir échanger rapidement et systématiquement de l'information et des conseils sur l'évolution des droits de la personne dans les pays où la Société mène des activités.

28. Dans sa réponse, le gouvernement a demandé également au Bureau du vérificateur général de vérifier si le cadre d'examen environnemental de la Société convient et dans quelle mesure elle le respecte lorsqu'elle évalue des projets particuliers.

Le Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales

La situation avant le Cadre de référence

29. Depuis 1974, le gouvernement fédéral se sert des évaluations environnementales pour déterminer les effets environnementaux des propositions qui exigent sa participation ou une décision de sa part. Les ministères et les organismes ont été tenus d'effectuer des évaluations environnementales; les sociétés d'État et les organismes de réglementation ont le choix de le faire ou non.

> Depuis le début des années 1990, la Société examine les projets afin d'évaluer leurs répercussions potentielles sur l'environnement.

30. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, proposée par le gouvernement en 1990, précisait que les sociétés d'État ayant des activités à l'étranger — comme la Société pour l'expansion des exportations et la Corporation commerciale canadienne — ne seraient pas assujetties à la réglementation tant qu'il ne se dégagerait pas un consensus international sur l'intégration de facteurs environnementaux dans les activités d'appui aux exportations.

31. Depuis le début des années 1990, la Société étudie les projets pour lesquels on sollicite son appui afin d'évaluer leurs répercussions potentielles sur l'environnement. Cet examen, qui fait partie de son processus global de gestion des risques, portait d'abord sur les répercussions qui pouvaient modifier le profil des risques financiers d'un projet.

La plupart des projets à l'étude étaient associés aux secteurs des pâtes et papiers, des forêts, des mines, de la chimie et de la pétrochimie, et de l'énergie hydroélectrique. Ils représentaient des investissements de plus de 100 millions de dollars.

32. Le service technique de la Société a fait des analyses proportionnelles à la participation financière de la Société. En général, ces analyses étaient fondées sur les normes de la Banque mondiale et les renseignements de la Société sur l'industrie.

33. La Société exigeait au minimum qu'un projet respecte les règlements du pays hôte. De plus, certains contrats de prêt comportaient des engagements stipulant que l'acheteur respectait des normes environnementales acceptables à l'échelle internationale.

Motifs de l'élaboration d'un Cadre de référence

34. Dans son plan d'entreprise de décembre 1997, la Société s'engageait à adopter officiellement ses procédures d'examen environnemental. Les raisons invoquées par le personnel pour élaborer le Cadre de référence étaient les suivantes :

- Permettre au public de mieux comprendre les pratiques de la Société en matière d'environnement. Bien que la Société évaluait les risques environnementaux de ses projets depuis un certain temps, elle n'avait pas informé le public de la nature ni même de l'ampleur de ses analyses.
- Communiquer les besoins de la Société aux participants aux projets. Compte tenu qu'elle utilisait pour ses propres évaluations des risques les données environnementales fournies par les promoteurs des projets, elle devait indiquer aux participants les renseignements dont elle avait besoin et la façon dont elle s'en servirait.
- S'autoréglementer plutôt que d'attendre que le gouvernement lui impose une réglementation. Le Cadre de référence répondait en partie à l'incertitude découlant de certaines décisions de la Cour fédérale concernant la façon dont la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* s'appliquait aux sociétés d'État et aux ministres qui autorisaient leur soutien financier.

Défis reliés à l'élaboration d'un Cadre de référence

35. La Société a dû composer avec certaines questions délicates au moment d'intégrer des facteurs environnementaux à ses décisions de financement. Elle devait trouver un équilibre entre son orientation commerciale et son rôle plus vaste concernant la politique gouvernementale.

36. Protection de la compétitivité internationale. La Société, comme d'autres organismes de crédit à l'exportation, a été créée pour promouvoir des objectifs économiques et commerciaux nationaux et pour générer des affaires pour les compagnies canadiennes. Comment pourrait-on concevoir une politique environnementale de manière à ne pas nuire aux avantages concurrentiels offerts par la Société?

37. Respect de la souveraineté des autres pays. La Société appuie des exportations et des investissements dans 165 pays présentant des conditions économiques, sociales et environnementales différentes et ayant des institutions différentes. Qui devrait décider de ce qui est acceptable dans un projet qui pourrait exiger des compromis au chapitre de la répartition des bénéfices et des coûts entre les parties.

38. Déterminer et influencer les résultats environnementaux. Une bonne part des activités commerciales de la Société consiste à assurer les exportateurs qui participent à des soumissions concurrentielles lancées par des acheteurs de biens et services de l'étranger. Dans la mesure où elle aide à financer un projet, la Société peut influencer la conception du projet mais elle pourrait intervenir trop tardivement pour atténuer les répercussions environnementales du projet. La capacité de la Société d'agir ainsi devrait-elle être un élément de son processus d'examen environnemental?

> Le Cadre de référence a officialisé et consolidé les pratiques d'examen environnemental de la Société.

39. Trouver des modèles à suivre. Lors de l'élaboration de son cadre de référence, la Société avait peu de modèles pour intégrer des considérations environnementales aux décisions

financières d'un organisme de crédit à l'exportation. Le Groupe de la Banque mondiale et la Export-Import Bank des États-Unis étaient des leaders reconnus et le Programme des Nations Unies pour l'environnement était assorti d'une Déclaration des institutions financières sur l'environnement et le développement durable. Toutefois, des mandats, des méthodes de fonctionnement et des traditions différentes font en sorte que les pratiques dans une institution ne peuvent tout simplement pas être appliquées globalement dans une autre. Que pourrait retirer la Société de l'expérience d'autres organisations?

40. Trouver un équilibre entre uniformité et souplesse. Chaque année, la Société reçoit de nombreuses demandes d'appui qui pourraient l'exposer à des risques financiers. Dans ses efforts pour déterminer et gérer les risques financiers, la Société cherche à atteindre un équilibre entre les contraintes visant à assurer une certaine uniformité et les conditions propres à chaque demande. Comment la Société pourrait-elle maintenir un équilibre similaire entre la détermination et la gestion des risques environnementaux?

Élaboration du Cadre de référence

41. En 1998, la Société a retenu les services d'un expert-conseil en environnement pour l'aider à élaborer un cadre de référence fondé sur ses expériences précédentes en matière d'examen environnemental. Une version préliminaire du Cadre a été comparée aux procédures de sélection et d'examen environnemental des organisations suivantes :

- États-Unis — Export-Import Bank et Overseas Private Investment Corporation;
- Japon — Export-Import Bank;
- Organismes internationaux — Société financière internationale, Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement;
- Les banques commerciales.

42. Des consultations ont été menées auprès de représentants du milieu des affaires et de l'environnement. Des discussions avec des groupes de consultation ont eu lieu à Vancouver, Toronto et Montréal et elles ont été suivies d'interviews téléphoniques. En général, les répondants ont convenu que l'élaboration d'un nouveau cadre de référence était une bonne idée, mais n'ont pu s'entendre sur des questions clés comme les répercussions pour la compétitivité, les retombées sur la souveraineté, la divulgation et la responsabilisation, les critères de sélection et la portée, les normes et la surveillance appropriées.

43. Des séances d'information sur le Cadre de référence ont été organisées à l'intention des ministères fédéraux clés et des présentations ont été faites au conseil d'administration de la Société. Le conseil a approuvé le Cadre de référence en mars 1999.

Lancement en avril 1999 du Cadre de référence

44. La Société a lancé le Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales en avril 1999. Pierre angulaire des pratiques de la Société en matière d'environnement, ce document énonce les exigences et les procédures pour l'évaluation des répercussions environnementales des projets pour lesquels on sollicite l'appui de la Société (le Cadre est présenté à l'annexe A).

45. Lors de la publication du Cadre de référence, la Société a précisé que ce cadre « renforce [nos] pratiques existantes en prenant acte de nos pratiques courantes, assure l'uniformité de l'application, donne des lignes directrices claires sur la sélection des projets et la préparation des rapports, pose les conditions de tout refus et de tout appui conditionnel, aborde les examens réguliers et la présentation d'un rapport annuel. Ce Cadre de référence sera associé à la diligence raisonnable quotidienne et évoluera grâce à l'expérience acquise à la suite de son adoption ».

46. La pièce 1 résume les éléments clés du Cadre de la Société. La partie III du Rapport examine son concept et son application.

47. Rôles et responsabilités. La Société offre ses produits et services par l'entremise d'équipes commerciales œuvrant dans les divers secteurs de l'industrie. Les gestionnaires de services financiers sont le point de contact pour les clients et les emprunteurs et sont chargés d'analyser les demandes d'appui. Ils doivent relever, parmi les demandes, celles qui pourraient présenter des risques pour l'environnement et qui exigeraient alors un examen environnemental.

48. Le Service consultatif de l'industrie est responsable de la détermination et de l'évaluation des risques techniques et commerciaux associés aux transactions, y compris les risques environnementaux. Le Service compte un chef d'équipe, trois conseillers techniques sur les questions environnementales et six conseillers techniques spécialisés dans des secteurs industriels particuliers. Ils fournissent aux équipes commerciales des conseils sur le Cadre de référence, effectuent les examens environnementaux et surveillent la mise en application du Cadre de référence.

49. Orientation du personnel. Lors du lancement du Cadre de référence, on a émis des lignes directrices à l'intention du personnel sur le processus de sélection. À l'automne de 2000, on a publié un guide sur le processus d'examen environnemental comprenant une mise à jour des procédures et des outils à l'intention des gestionnaires de services financiers. Des séances d'information ont été organisées pour les équipes commerciales qui offrent des services financiers à moyen et à long terme, et des séances sont prévues aussi pour d'autres équipes clés.

Pièce 1 Éléments clés du Cadre de référence

Mise en application	Le Cadre de référence s'applique à un projet — défini comme un projet de développement industriel, commercial ou d'infrastructure — tel qu'une mine, une fonderie, une centrale électrique ou une usine de pâtes et papiers.
Processus de sélection	La Société détermine si : • le projet peut avoir des effets environnementaux néfastes importants ou présenter des risques environnementaux majeurs, • la nature ou le niveau de l'appui demandé a une incidence substantielle sur la faisabilité du projet.
Exigences relatives à l'examen des questions environnementales	Si le projet a des effets environnementaux néfastes importants ou présente des risques environnementaux majeurs, la Société exige un rapport d'examen des effets environnementaux préparé par des spécialistes qualifiés et évaluant ces effets et ces risques.
Éléments d'un rapport d'examen des effets environnementaux	Les éléments d'un rapport d'examen des effets environnementaux sont la portée de l'examen, la méthode, le cadre réglementaire, les conditions de base, l'évaluation des effets, les mesures d'atténuation, l'état de préparation aux situations d'urgence et le plan d'intervention, les systèmes de gestion de l'environnement et la formation, et la surveillance de l'environnement.
Rapport d'autres sources d'information	La Société peut tenir compte d'informations provenant d'autres sources comme des institutions financières et des organisations non gouvernementales.
Refus d'appui ou appui conditionnel	La Société n'appuiera pas un projet lorsqu'elle a de bonnes raisons de croire qu'il aura sur l'environnement des effets néfastes importants qui rendent injustifiables les effets positifs prévus.
Pactes environnementaux	Outils juridiques qui donnent à la Société un mécanisme pour inciter le promoteur d'un projet à intervenir en cas d'incident environnemental ou de retard dans l'application de mesures d'atténuation.
Mesures de contrôle et rapports	La Société procède régulièrement à l'examen des rapports de surveillance des effets et des risques environnementaux d'un projet tout au long de la période où elle sera exposée à des risques financiers liés au projet.
Rapports d'étape	Dans son rapport annuel, la Société rend compte de la mise en application du Cadre de référence d'une manière qui respecte le caractère confidentiel des renseignements commerciaux.
Responsabilité	La mise en application du Cadre de référence fera régulièrement l'objet de vérifications et le conseil d'administration veillera à ce que la direction assume ses responsabilités.
Divulgation et confidentialité	Toute information inconnue du public est considérée comme confidentielle et ne sera pas divulguée sans le consentement des parties concernées.

Source : Basé sur le Cadre de référence de la Société pour l'expansion des exportations pour l'examen des questions environnementales, avril 1999 (voir l'annexe A)

Pièce 1 Éléments clés du Cadre de référence

Mise en application	Le Cadre de référence s'applique à un projet — défini comme un projet de développement industriel, commercial ou d'infrastructure — tel qu'une mine, une fonderie, une centrale électrique ou une usine de pâtes et papiers.
Processus de sélection	La Société détermine si : • le projet peut avoir des effets environnementaux néfastes importants ou présenter des risques environnementaux majeurs, • la nature ou le niveau de l'appui demandé a une incidence substantielle sur la faisabilité du projet.
Exigences relatives à l'examen des questions environnementales	Si le projet a des effets environnementaux néfastes importants ou présente des risques environnementaux majeurs, la Société exige un rapport d'examen des effets environnementaux préparé par des spécialistes qualifiés et évaluant ces effets et ces risques.
Éléments d'un rapport d'examen des effets environnementaux	Les éléments d'un rapport d'examen des effets environnementaux sont la portée de l'examen, la méthode, le cadre réglementaire, les conditions de base, l'évaluation des effets, les mesures d'atténuation, l'état de préparation aux situations d'urgence et le plan d'intervention, les systèmes de gestion de l'environnement et la formation, et la surveillance de l'environnement.
Rapport d'autres sources d'information	La Société peut tenir compte d'informations provenant d'autres sources comme des institutions financières et des organisations non gouvernementales.
Refus d'appui ou appui conditionnel	La Société n'appuiera pas un projet lorsqu'elle a de bonnes raisons de croire qu'il aura sur l'environnement des effets néfastes importants qui rendent injustifiables les effets positifs prévus.
Pactes environnementaux	Outils juridiques qui donnent à la Société un mécanisme pour inciter le promoteur d'un projet à intervenir en cas d'incident environnemental ou de retard dans l'application de mesures d'atténuation.
Mesures de contrôle et rapports	La Société procède régulièrement à l'examen des rapports de surveillance des effets et des risques environnementaux d'un projet tout au long de la période où elle sera exposée à des risques financiers liés au projet.
Rapports d'étape	Dans son rapport annuel, la Société rend compte de la mise en application du Cadre de référence d'une manière qui respecte le caractère confidentiel des renseignements commerciaux.
Responsabilité	La mise en application du Cadre de référence fera régulièrement l'objet de vérifications et le conseil d'administration veillera à ce que la direction assume ses responsabilités.
Divulgation et confidentialité	Toute information inconnue du public est considérée comme confidentielle et ne sera pas divulguée sans le consentement des parties concernées.

Source : Basé sur le Cadre de référence de la Société pour l'expansion des exportations pour l'examen des questions environnementales, avril 1999 (voir l'annexe A)

PARTIE III

Le Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales est-il bien conçu?

Le processus d'examen environnemental

50. L'examen environnemental d'un projet ou d'une activité prévue sert à s'assurer que l'on étudie attentivement les répercussions potentielles sur l'environnement avant de prendre la décision d'aller de l'avant. L'analyse des répercussions potentielles vise à les prévenir ou à les atténuer. L'ampleur, la profondeur et le type de l'analyse dépendent de la nature et de la portée du projet et de ses répercussions possibles sur l'environnement.

> Un processus d'examen environnemental efficace aide à s'assurer que les projets qu'une organisation appuie sont respectueux de l'environnement et favorisent le développement durable.

51. Institutions financières internationales. La plupart des institutions financières internationales (les banques de développement et les organismes de crédit à l'exportation) ont adopté une politique en matière d'examen environnemental pour les projets qu'elles appuient. Toutefois, les procédures particulières des diverses institutions présentent des différences importantes. Bien que la plupart exigent la conformité avec les règlements du pays hôte et l'adoption de bonnes pratiques internationales, la divulgation de données environnementales et sociologiques est moins fréquente.

52. Les institutions ayant un mandat de développement ont tendance à disposer d'un processus d'examen environnemental plus systématique et plus complet que les organisations dont le mandat est commercial. Toutefois, cette distinction semble se dissiper lorsque les institutions financières internationales parviennent à s'entendre sur les éléments de base d'un bon examen environnemental.

53. La façon dont les organismes de crédit à l'exportation considèrent les répercussions environnementales des projets a été mise en lumière dans certains communiqués récents de leaders des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du groupe des huit principales démocraties industrialisées (G8). En juillet 2000, les leaders du G8 ont réaffirmé leur engagement d'élaborer des lignes directrices communes en matière d'environnement à temps pour le Sommet du G8 de juillet 2001. À la demande des leaders du G8, le Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédits à l'exportation de l'OCDE a élaboré un plan de travail en vue d'une approche commune en matière d'environnement. La Société a participé activement à ces travaux.

Le Cadre de référence comporte la plupart des éléments d'un processus d'examen environnemental bien conçu

54. Aux fins de notre vérification, nous avons relevé des éléments clés d'un processus d'examen environnemental acceptable pour une institution financière internationale. Ces éléments nous ont servi de critères pour la vérification du Cadre de référence de la Société (voir la pièce 2).

55. Nous avons constaté que le Cadre de référence de la Société comportait la plupart de ces éléments. Il précise la façon dont la Société doit déterminer les risques environnementaux, l'information dont elle aura besoin pour évaluer ces risques, les circonstances dans lesquelles elle

refusera son appui ou offrira un appui conditionnel et le processus de surveillance de la conformité aux conditions posées et la présentation de rapports. Quant à ces aspects du Cadre de référence, la Société se compare favorablement à d'autres organismes de crédit à l'exportation du monde.

Il y a des lacunes importantes au chapitre de la consultation publique et de la divulgation

56. Les principales lacunes dans la conception du Cadre de référence de la Société concernent la transparence : il y a absence de politiques et de procédures régissant la consultation publique et la divulgation d'information sur l'environnement. Ces lacunes sont communes aux organismes de crédit à l'exportation du monde. Néanmoins, la consultation publique et la divulgation sont essentielles pour assurer la crédibilité d'un examen environnemental.

57. La Société élabore actuellement une politique de divulgation de l'information qu'elle prévoit mettre en vigueur en 2001 à la suite de consultations publiques. Nous n'avons pas examiné la politique. Cependant, les approches adoptées par d'autres institutions financières internationales (la Société financière internationale du Groupe de la Banque mondiale et l'Export Finance and Insurance Corporation d'Australie, par exemple) fournissent à la Société des modèles utiles pour la divulgation de plus de renseignements au niveau du projet tout en préservant le caractère confidentiel des renseignements commerciaux fournis par les clients.

58. Plusieurs institutions classifient leurs exigences pour l'examen environnemental, la divulgation et la consultation publique en fonction de l'importance des répercussions potentielles sur l'environnement. Plus ces répercussions sont grandes, plus les exigences d'examen, de divulgation et de consultation publique sont rigoureuses. L'annexe B illustre le système utilisé par la Société financière internationale du Groupe de la Banque mondiale.

L'influence n'est pas un indicateur de risque environnemental

59. En plus de s'intéresser aux risques environnementaux potentiels, le processus de sélection de la Société comprend un test d'influence — pour déterminer si la Société peut exercer une influence afin de réduire les risques que pose un projet. La Société effectue un examen environnemental détaillé d'un projet uniquement lorsqu'elle détermine que le risque et l'influence constituent des facteurs.

60. La Société se sert du test d'influence parce que, dans plusieurs cas, la Société elle-même ou un exportateur peut avoir une capacité limitée d'obtenir des données environnementales ou peut intervenir trop tard dans le dossier pour pouvoir exercer une influence sur les répercussions potentielles sur l'environnement. À notre avis, la capacité d'influer sur les répercussions d'un projet ne devrait pas être un critère pour déterminer le niveau d'examen environnemental qui s'impose. Cette décision devrait être fondée uniquement sur les risques environnementaux potentiels.

Certaines notions doivent être clarifiées

61. Objectif du Cadre de référence. Nous avons constaté que les intentions de la Société ne sont pas claires en ce qui a trait à certains aspects du Cadre de référence. Par exemple, l'objectif visé par le Cadre consiste « à mettre sur pied un processus d'examen simple, clair et efficace qui, en temps opportun et à l'aide des meilleures données environnementales disponibles, permette à la SEE d'évaluer les projets pour lesquels son appui a été sollicité ». À notre avis, l'énoncé de l'objectif devrait mieux refléter le but de l'examen environnemental, c'est-à-dire faire en sorte que les projets auxquels la Société accorde son appui sont respectueux de l'environnement et favorisent le développement durable.

62. Portée du Cadre de référence. Le Cadre de référence s'applique à tous les projets pour lesquels l'appui de la Société est sollicité. Il définit un projet comme un développement industriel ou commercial de nature matérielle ou l'aménagement d'une infrastructure, ou comme une expansion ou une modification majeure d'une activité existante.

Pièce 2 Éléments d'un processus d'examen environnemental pour une institution financière internationale

	Élément principal	Sous-élément	Catégorie
Caractéristiques générales	Processus documenté d'examen environnemental et social approprié au mandat de l'organisation qui :	montre qu'un examen sommaire du mandat a été entrepris pour déterminer les éléments environnementaux et sociaux de celui-ci (évaluation, procès-verbaux de réunions de la direction),	Standard[1]
		énumère les objectifs clés du processus,	Standard
		définit les expressions clés (par exemple projet, environnement, risque environnemental et effets environnementaux) utilisées dans le processus,	Émergent[2]
		montre l'engagement de la direction (par exemple une déclaration publique sur le processus, un processus d'examen de la gestion),	Standard
		montre la responsabilité de la direction (par exemple un représentant désigné de la direction responsable des décisions dans le cadre du processus),	Standard
		montre les capacités organisationnelles pour mettre en œuvre le processus (par exemple du personnel formé et des ressources),	Standard
		prévoit la surveillance de la conformité du processus,	Standard
		prévoit un rapport public sur la nature et la portée de la mise en application du processus,	Standard
		comprend un engagement de principe et des procédures pour promouvoir l'apprentissage continu et l'amélioration de l'organisation et informer les clients sur l'évolution des exigences.	Standard
Examen des demandes de services financiers	Procédures systématiques pour les demandes de services financiers qui :	fournissent des critères et/ou des procédures objectifs pour	
		• le classement de toutes les demandes par risque environnemental sans tenir compte du niveau d'engagement financier,	Standard
		• la détermination de l'importance des risques environnementaux,	Standard
		• l'exemption d'examen pour les demandes,	Standard
		• le refus d'accorder un appui,	Standard
		• les catégories spéciales comme les modifications, les expansions ou l'entretien,	Standard
		• les demandes pouvant affecter des écosystèmes délicats et des aires protégées;	Standard
		exigent un examen par un tiers (sans lien de dépendance) de l'évaluation environnementale d'un promoteur si la mise en application du processus de l'institution financière a relevé d'importants risques environnementaux potentiels;	Émergent
		comprennent des outils de mise en œuvre du processus (comme des lignes directrices pour les clients et des trousses de formation pour le personnel interne).	Standard
Contenu des rapports d'évaluation environnementale	Précisions sur le contenu prévu des rapports d'évaluation environnementale et sur l'obligation de :	décrire le milieu environnant,	Standard
		décrire l'utilisation prévue des fonds ou de l'appui financier et de toute autre structure matérielle connexe,	Standard
		décrire les lois, la réglementation, les normes et d'autres exigences environnementales pertinentes du pays hôte,	Standard
		évaluer et décrire les risques connus et potentiels pour l'environnement (par exemple air, eau, terres et aires protégées),	Standard
		déterminer les mesures d'atténuation et la surveillance requise,	Standard
		relever les répercussions résiduelles après la mise en application de mesures d'atténuation,	Standard
		préparer une analyse qui justifie l'acceptation des répercussions résiduelles,	Standard
		décrire les procédures d'intervention d'urgence là où il y a d'importantes répercussions potentielles pour l'environnement en cas d'incident,	Standard
		relever et évaluer les préoccupations du public et des parties intéressées,	Standard
		envisager des solutions de rechange à l'entreprise,	Émergent
		considérer les effets cumulatifs.	Standard

Pièce 2 Éléments d'un processus d'examen environnemental pour une institution financière internationale

	Élément principal	Sous-élément	Catégorie
Caractéristiques générales	Processus documenté d'examen environnemental et social approprié au mandat de l'organisation qui :	montre qu'un examen sommaire du mandat a été entrepris pour déterminer les éléments environnementaux et sociaux de celui-ci (évaluation, procès-verbaux de réunions de la direction),	Standard[1]
		énumère les objectifs clés du processus,	Standard
		définit les expressions clés (par exemple projet, environnement, risque environnemental et effets environnementaux) utilisées dans le processus,	Émergent[2]
		montre l'engagement de la direction (par exemple une déclaration publique sur le processus, un processus d'examen de la gestion),	Standard
		montre la responsabilité de la direction (par exemple un représentant désigné de la direction responsable des décisions dans le cadre du processus),	Standard
		montre les capacités organisationnelles pour mettre en œuvre le processus (par exemple du personnel formé et des ressources),	Standard
		prévoit la surveillance de la conformité du processus,	Standard
		prévoit un rapport public sur la nature et la portée de la mise en application du processus,	Standard
		comprend un engagement de principe et des procédures pour promouvoir l'apprentissage continu et l'amélioration de l'organisation et informer les clients sur l'évolution des exigences.	Standard
Examen des demandes de services financiers	Procédures systématiques pour les demandes de services financiers qui :	fournissent des critères et/ou des procédures objectifs pour	
		• le classement de toutes les demandes par risque environnemental sans tenir compte du niveau d'engagement financier,	Standard
		• la détermination de l'importance des risques environnementaux,	Standard
		• l'exemption d'examen pour les demandes,	Standard
		• le refus d'accorder un appui,	Standard
		• les catégories spéciales comme les modifications, les expansions ou l'entretien,	Standard
		• les demandes pouvant affecter des écosystèmes délicats et des aires protégées;	Standard
		exigent un examen par un tiers (sans lien de dépendance) de l'évaluation environnementale d'un promoteur si la mise en application du processus de l'institution financière a relevé d'importants risques environnementaux potentiels;	Émergent
		comprennent des outils de mise en œuvre du processus (comme des lignes directrices pour les clients et des trousses de formation pour le personnel interne).	Standard
Contenu des rapports d'évaluation environnementale	Précisions sur le contenu prévu des rapports d'évaluation environnementale et sur l'obligation de :	décrire le milieu environnant,	Standard
		décrire l'utilisation prévue des fonds ou de l'appui financier et de toute autre structure matérielle connexe,	Standard
		décrire les lois, la réglementation, les normes et d'autres exigences environnementales pertinentes du pays hôte,	Standard
		évaluer et décrire les risques connus et potentiels pour l'environnement (par exemple air, eau, terres et aires protégées),	Standard
		déterminer les mesures d'atténuation et la surveillance requise,	Standard
		relever les répercussions résiduelles après la mise en application de mesures d'atténuation,	Standard
		préparer une analyse qui justifie l'acceptation des répercussions résiduelles,	Standard
		décrire les procédures d'intervention d'urgence là où il y a d'importantes répercussions potentielles pour l'environnement en cas d'incident,	Standard
		relever et évaluer les préoccupations du public et des parties intéressées,	Standard
		envisager des solutions de rechange à l'entreprise,	Émergent
		considérer les effets cumulatifs.	Standard

	Élément principal	Sous-élément	Catégorie
Normes environnementales et sociales	Politique et procédures documentées concernant les normes environnementales et sociales permettant de :	respecter la réglementation et les normes du pays hôte,	Standard
		mettre en application des normes et des lignes directrices environnementales à l'échelle internationale (normes du Groupe de la Banque mondiale, ISO 14000 ou une norme numérique comme les normes de qualité de l'air de l'Organisation mondiale de la santé),	Standard
		mettre en application les normes du pays en l'absence de normes dans le pays hôte ou à l'échelle internationale,	Émergent
		tenir dûment compte des ententes et des conventions environnementales mondiales (Convention sur les changements climatiques, Protocole de Kyoto, Protocole de Montréal, Convention sur la biodiversité, Convention sur l'impact environnemental dans un contexte transfrontière, Convention d'Aarhus).	Émergent
Coopération entre les institutions	Politique et procédures documentées sur la coopération pour :	coordonner l'examen environnemental et les mesures de surveillance lorsque plus d'une institution financière est en cause (comme un financement conjoint),	Standard
		autoriser l'utilisation d'évaluations environnementales existantes.	Standard
Divulgation	Politique et procédures documentées de divulgation active pour :	définir l'information à divulguer, de même que préciser le responsable et le moment de la divulgation,	Standard
		établir un format pour la divulgation publique des résultats de l'évaluation environnementale.	Standard
Consultation publique	Politique et procédures documentées de consultation publique pour :	déterminer la nécessité d'une consultation publique,	Émergent
		recenser les parties intéressées pertinentes,	Émergent
		aviser les parties intéressées,	Émergent
		recevoir et résumer les résultats de la consultation publique,	Standard
		documenter les lacunes en matière de consultation (par exemple s'il est impossible de tenir une consultation pour des motifs culturels ou politiques),	Émergent
		divulguer les résultats de la consultation publique.	Émergent
Pactes environnementaux	Procédures documentées établissant des engagements environnementaux et les intégrant aux ententes contractuelles pour :	documenter les changements ou les engagements imposés à la demande en raison de politiques internes, d'une évaluation environnementale et de consultations publiques,	Émergent
		surveiller le respect des engagements par le promoteur ou une tierce partie et en rendre compte,	Standard
		énoncer l'obligation du requérant de prendre des mesures correctives si la surveillance fait ressortir un problème.	Émergent
Supervision et surveillance	Procédures documentées définissant la manière dont l'institution supervise et surveille les transactions et assurant le respect des engagements pour :	organiser des inspections occasionnelles par l'institution ou un agent local afin de vérifier les rapports de conformité,	Standard
		établir des procédures de suivi en cas de non-conformité.	Standard

[1] Les éléments standard qui font partie d'un processus d'examen environnemental bien conçu sont intégrés aux procédures de la majorité des institutions examinées.

[2] Les éléments émergents, qui font aussi partie d'un processus d'examen environnemental bien conçu, se retrouvent dans le processus d'une minorité d'institutions examinées.

	Élément principal	Sous-élément	Catégorie
Normes environnementales et sociales	Politique et procédures documentées concernant les normes environnementales et sociales permettant de :	respecter la réglementation et les normes du pays hôte,	Standard
		mettre en application des normes et des lignes directrices environnementales à l'échelle internationale (normes du Groupe de la Banque mondiale, ISO 14000 ou une norme numérique comme les normes de qualité de l'air de l'Organisation mondiale de la santé),	Standard
		mettre en application les normes du pays en l'absence de normes dans le pays hôte ou à l'échelle internationale,	Émergent
		tenir dûment compte des ententes et des conventions environnementales mondiales (Convention sur les changements climatiques, Protocole de Kyoto, Protocole de Montréal, Convention sur la biodiversité, Convention sur l'impact environnemental dans un contexte transfrontière, Convention d'Aarhus).	Émergent
Coopération entre les institutions	Politique et procédures documentées sur la coopération pour :	coordonner l'examen environnemental et les mesures de surveillance lorsque plus d'une institution financière est en cause (comme un financement conjoint),	Standard
		autoriser l'utilisation d'évaluations environnementales existantes.	Standard
Divulgation	Politique et procédures documentées de divulgation active pour :	définir l'information à divulguer, de même que préciser le responsable et le moment de la divulgation,	Standard
		établir un format pour la divulgation publique des résultats de l'évaluation environnementale.	Standard
Consultation publique	Politique et procédures documentées de consultation publique pour :	déterminer la nécessité d'une consultation publique,	Émergent
		recenser les parties intéressées pertinentes,	Émergent
		aviser les parties intéressées,	Émergent
		recevoir et résumer les résultats de la consultation publique,	Standard
		documenter les lacunes en matière de consultation (par exemple s'il est impossible de tenir une consultation pour des motifs culturels ou politiques),	Émergent
		divulguer les résultats de la consultation publique.	Émergent
Pactes environnementaux	Procédures documentées établissant des engagements environnementaux et les intégrant aux ententes contractuelles pour :	documenter les changements ou les engagements imposés à la demande en raison de politiques internes, d'une évaluation environnementale et de consultations publiques,	Émergent
		surveiller le respect des engagements par le promoteur ou une tierce partie et en rendre compte,	Standard
		énoncer l'obligation du requérant de prendre des mesures correctives si la surveillance fait ressortir un problème.	Émergent
Supervision et surveillance	Procédures documentées définissant la manière dont l'institution supervise et surveille les transactions et assurant le respect des engagements pour :	organiser des inspections occasionnelles par l'institution ou un agent local afin de vérifier les rapports de conformité,	Standard
		établir des procédures de suivi en cas de non-conformité.	Standard

[1] Les éléments standard qui font partie d'un processus d'examen environnemental bien conçu sont intégrés aux procédures de la majorité des institutions examinées.

[2] Les éléments émergents, qui font aussi partie d'un processus d'examen environnemental bien conçu, se retrouvent dans le processus d'une minorité d'institutions examinées.

63. Toutefois, la Société ne soumet pas le volet assurance à court terme à quelque forme d'examen environnemental que ce soit, bien qu'il représente les deux tiers de ses activités. Les organismes de crédit à l'exportation ne soumettent pas ce type d'activité à un examen environnemental, mais le Cadre de référence ne le précise pas de manière explicite. De plus, la Société n'a pas analysé les risques environnementaux afin de déterminer si cette exclusion est justifiée. Nous croyons qu'elle doit le faire.

64. Choix des normes environnementales. Le Cadre de référence précise que la Société prendra en compte les normes environnementales reconnues à l'échelle internationale ainsi que les meilleures pratiques de l'industrie et s'en servira comme modèle pour déterminer si les mesures prises pour atténuer les effets environnementaux néfastes importants et les risques environnementaux majeurs d'un projet sont adéquates. Certaines organisations précisent qu'elles appliqueront les normes les plus rigoureuses du pays hôte ou de la Banque mondiale à moins que le processus d'examen environnemental ne justifie le recours à d'autres normes. Toutefois, le Cadre de référence de la Société passe sous silence le choix des normes.

> La consultation publique et la divulgation d'information sur l'environnement sont des éléments essentiels d'un processus crédible d'examen environnemental.

65. Décision d'appuyer un projet. Le but de l'examen environnemental est d'aider la Société à prendre une décision éclairée concernant l'appui à un projet. Selon le Cadre de référence, la Société n'appuiera pas un projet lorsqu'elle aura des raisons de croire, après examen des mesures d'atténuation des risques mises de l'avant, que le projet aura sur l'environnement des effets néfastes importants qui rendent injustifiables les effets positifs prévus.

66. Les lignes directrices à l'intention du personnel indiquent que la décision d'appuyer un projet devrait être fonction du degré de confiance accordée aux mesures d'atténuation proposées par le promoteur, des répercussions environnementales nettes et des effets positifs prévus. La Société peut rendre son appui conditionnel à l'acceptation par le promoteur d'engagements environnementaux comportant des dispositions pour la surveillance et les rapports.

67. Toutefois, le personnel ne dispose d'aucune méthode particulière pour déterminer si un projet doit être rejeté pour des motifs liés à l'environnement. D'autres institutions financières internationales sont plus explicites à ce chapitre puisqu'elles définissent les mesures de prévention et de réduction de la pollution et les niveaux d'émissions qui sont habituellement acceptables. Le document du Groupe de la Banque mondiale intitulé *Pollution Prevention and Abatement Handbook* est un exemple conforme à la politique de la Société d'appliquer les normes internationales reconnues et les meilleures pratiques.

Recommandations

Combler les lacunes du concept du Cadre de référence

68. Pour renforcer son Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales, la Société devrait :

- classifier ses exigences pour l'examen environnemental, la divulgation et la consultation publique en fonction de l'importance des répercussions environnementales potentielles en adoptant un système similaire à celui d'autres institutions financières internationales comme la Société financière internationale du Groupe de la Banque mondiale et l'Export Finance and Insurance Corporation d'Australie;
- abandonner le test d'influence comme critère pour déterminer le niveau de l'examen environnemental approprié pour un projet donné;
- clarifier l'énoncé de l'objectif du Cadre de référence, sa portée, les normes environnementales que la Société choisit d'appliquer et les motifs liés à l'environnement pour lesquels la Société peut refuser d'appuyer un projet.

Consultations publiques sur le Cadre de référence révisé

69. Dans sa réponse au Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de 1999, le gouvernement reconnaissait que le Cadre de référence devrait faire l'objet d'une autre consultation publique dans les meilleurs délais et que des consultations devraient avoir lieu régulièrement afin de s'assurer que les normes sont bien comprises au fur et à mesure de leur évolution.

70. La Société devrait tenir des consultations sur les révisions proposées au Cadre de référence en insistant sur les aspects où il pourrait être nécessaire de trouver un équilibre entre son orientation commerciale et ses responsabilités plus larges en matière de politique gouvernementale.

Réponse de la Société pour l'expansion des exportations (SEE) : La SEE sait gré au Bureau du vérificateur général (le « Bureau ») de reconnaître, dans ses recommandations à l'égard du concept du Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales (« Cadre de référence » ou « Cadre »), les défis opérationnels auxquels elle est confrontée en tant qu'organisme de crédit à l'exportation qui fonctionne selon des principes commerciaux. Notamment, le défi de trouver un équilibre entre la nécessité de protéger la compétitivité internationale (paragraphe 36), de respecter la souveraineté des autres pays (37), de reconnaître que la capacité de la SEE de déterminer et d'influencer les résultats environnementaux varie en fonction du projet (38), et d'établir un équilibre entre l'uniformité de la mise en application et la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins particuliers de chaque transaction, selon les circonstances (40).

De plus, le Bureau a constaté que les pratiques d'examen environnemental d'une institution financière ne pouvaient tout simplement pas être appliquées globalement à une autre, mais qu'il fallait adapter ces pratiques pour tenir compte du mandat, des méthodes de fonctionnement et des traditions de l'institution financière en question (39).

La SEE s'engage à veiller à l'amélioration et à l'évolution continues de son Cadre de référence. Depuis l'introduction du Cadre en avril 1999, la Société a acquis beaucoup de connaissances en ce qui concerne l'efficacité des processus et la pertinence des outils utilisés pour appuyer les objectifs du Cadre. À cet égard, nous accueillons favorablement les observations et l'essentiel des recommandations formulées par le Bureau, et nous sommes généralement d'accord avec celles-ci. Dans la pratique, bon nombre d'activités sont déjà en cours tandis que d'autres sont à l'étape de la planification ou de l'élaboration. Par exemple, certaines améliorations clés en matière de technologies de l'information ont été apportées et testées. Ces améliorations devraient accroître de façon substantielle la capacité de la SEE de surveiller et de faire le suivi de l'évaluation des projets conformément au Cadre de référence.

La Société est persuadée qu'elle possède les processus administratifs, les outils, les méthodes de gestion de projets ainsi que l'expérience nécessaires pour tirer parti globalement des recommandations du Bureau afin de renforcer davantage le Cadre de référence. Elle se sert, entre autres, pour la gestion des risques d'une approche basée sur la gestion des risques de l'entreprise, ainsi que des outils correspondants qui permettront d'évaluer les améliorations proposées, d'assurer une mise en application efficace ainsi que de surveiller et de communiquer les résultats.

La SEE mettra en œuvre, notamment, un plan de travail complet et détaillé afin de donner suite aux recommandations particulières formulées par le Bureau à l'égard du concept du Cadre de référence. Le plan est décrit ci-dessous.

Classifier les exigences pour l'examen environnemental et abandonner le test d'influence (68)

- ***La SEE croit que l'adoption d'un système de classification qui convient à son contexte opérationnel donnera une orientation mieux définie et permettra d'améliorer l'efficience de son processus d'examen environnemental.***
- ***Notre expérience jusqu'à maintenant nous a permis de constater que la vaste portée et la nature subjective du Cadre de référence pouvaient créer des défis inutiles et ainsi contribuer au manque d'uniformité de la documentation sur les processus particuliers du Cadre de référence.***
- ***Pour remédier à ce problème, la SEE mettra en œuvre un système révisé de classement des projets ainsi que des critères et des méthodes de sélection, et elle remplacera les indicateurs d'influence subjectifs par des listes d'exclusion et des seuils plus objectifs, qui seront***

établis d'après une analyse des risques environnementaux, des répercussions sur les affaires de l'organisation et de l'efficacité des processus. Ainsi, la SEE sera mieux en mesure d'appliquer aux projets une diligence raisonnable appropriée en matière d'environnement, en fonction de la probabilité que ceux-ci aient des effets environnementaux néfastes importants.

- *La SEE est d'accord avec la position du Bureau voulant que le test d'influence soit abandonné, compte tenu de la capacité généralement limitée de la SEE d'influer sur les effets environnementaux des projets qu'elle envisage d'appuyer.*

- *La SEE adoptera une politique de divulgation qui, en plus de permettre la communication d'information globale plus détaillée, améliorera la divulgation d'information se rapportant aux projets.*

Clarifier l'énoncé de l'objectif du Cadre de référence (68)

- *Nous convenons que le but de l'examen environnemental est d'aider la SEE à prendre une décision éclairée concernant l'appui à un projet (65).*

- *Le Cadre de référence est utilisé, notamment, pour faire en sorte que la SEE soit bien informée en ce qui concerne la détermination et l'analyse des risques environnementaux afin qu'elle n'appuie pas des projets qui risquent d'avoir des effets néfastes importants et qui, en dépit des mesures d'atténuation des risques mises de l'avant, posent un risque environnemental injustifié.*

- *La SEE clarifiera donc l'énoncé de l'objectif du Cadre de référence pour qu'il reflète plus adéquatement son rôle comme outil important de gestion des risques (10) au sein du cadre de gestion des risques de crédit de la SEE actuellement en vigueur.*

Clarifier le choix des normes environnementales du Cadre de référence (68)

- *La SEE fournira une liste indicative des normes environnementales reconnues à l'échelle internationale ainsi que des meilleures méthodes appliquées par l'industrie qui, selon elle, doivent être utilisées comme modèle pour déterminer si les effets et les risques environnementaux néfastes importants d'un projet ont été correctement cernés et minimisés.*

Clarifier les motifs liés à l'environnement pour lesquels la SEE peut refuser d'appuyer un projet (68)

- *Comme elle l'a fait pour ses processus d'évaluation et d'approbation des crédits, la SEE continuera d'élaborer et d'améliorer des lignes directrices et des modèles appropriés en matière d'examen environnemental à l'intention des employés compétents.*

- *Ces outils seront conçus pour aider la Société à déterminer et à évaluer les risques environnementaux en tenant compte des facteurs spécifiques du projet, comme la nature du projet, le secteur industriel et la zone géographique ainsi que l'environnement politique et culturel. Ils aideront aussi la Société à déterminer si elle doit accepter ou refuser de prendre ces risques.*

Tenir des consultations publiques sur les changements proposés au Cadre de référence (70)

- *Nous convenons que pour ce qui est de la mise en œuvre des changements au Cadre de référence découlant des recommandations formulées dans le présent Rapport, la SEE devrait tenir des consultations axées notamment sur la mesure dans laquelle le Cadre de référence crée un équilibre entre l'orientation commerciale de la SEE et ses responsabilités en matière de politique gouvernementale.*

Le Cadre de référence est-il appliqué de façon efficace?

71. Comme test minimum pour déterminer si le Cadre de référence était appliqué efficacement, nous avons vérifié s'il fonctionnait tel que conçu. À notre avis, le Cadre de référence fonctionnait tel que conçu lorsque la Société :

- appliquait correctement le processus de sélection;
- examinait le rapport d'examen environnemental ou les renseignements similaires fournis par les promoteurs des projets pour lesquels on sollicitait un appui;
- s'assurait que le rapport traitait de toutes les activités pertinentes du projet, décrivait les conditions environnementales existantes ou de référence et précisait les effets environnementaux potentiels, les mesures d'atténuation et les exigences en matière de surveillance;

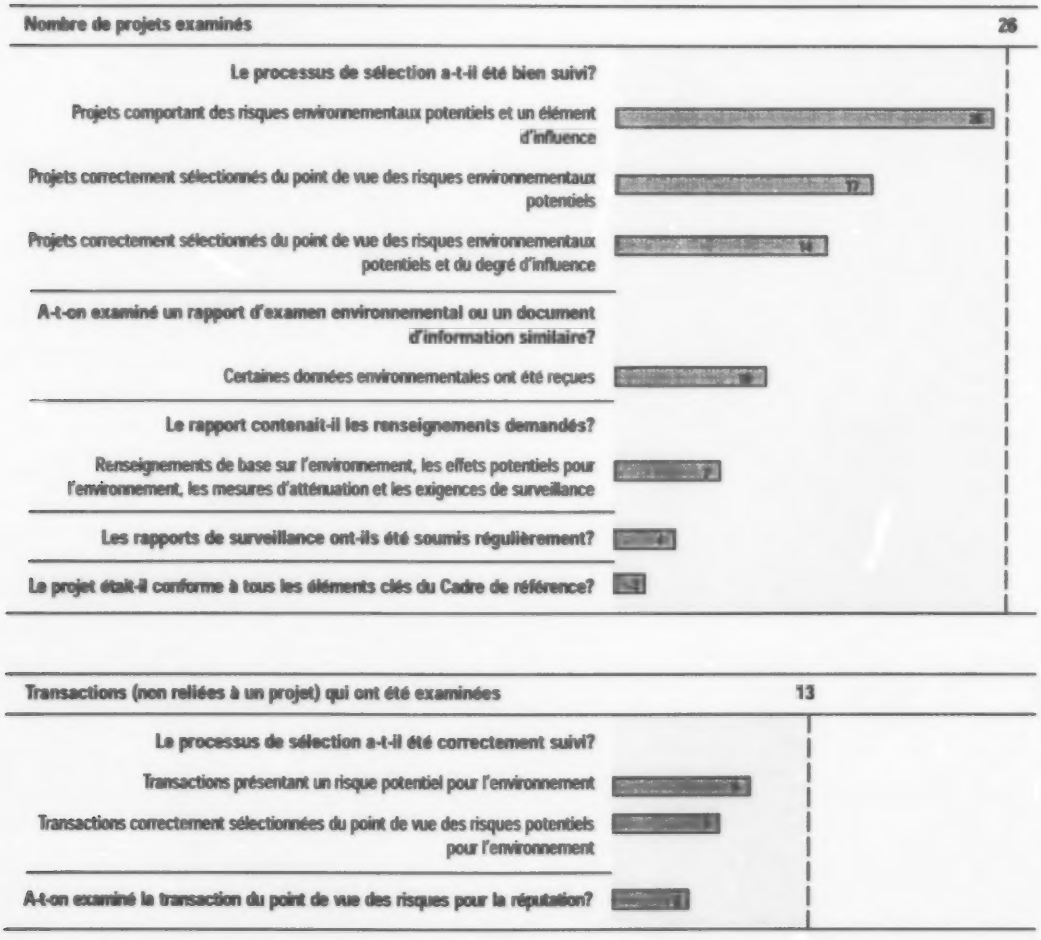
- refusait d'appuyer les projets dont les effets néfastes importants ne pourraient être justifiés ou accordait un appui conditionnel à de tels projets;
- s'assurait que les promoteurs de projets soumettaient tous les rapports de surveillance requis en vertu des engagements environnementaux.

72. Nous avons examiné les dossiers de la Société concernant 26 projets et 13 autres transactions (non reliées à un projet) approuvés par la Société. Nous avons aussi examiné les dossiers touchant six projets que la Société a refusé d'appuyer pour des motifs liés à environnement et les rapports de surveillance concernant cinq projets approuvés avant l'entrée en vigueur du Cadre de référence. Nous avons interviewé des membres du personnel afin de vérifier les résultats de notre examen des dossiers.

Il y a des écarts importants entre le concept et l'application du Cadre de référence

73. La pièce 3 résume les résultats de notre vérification de la mise en application du Cadre de référence. Nous avons trouvé en effet des cas où le

Pièce 3 Résultats de l'examen de la mise en application du Cadre de référence



personnel de la Société avait suivi de près le Cadre de référence. Dans ces cas, la Société a été en mesure de faire une évaluation éclairée des répercussions du projet sur l'environnement, de préciser la façon d'éviter ou d'atténuer les effets néfastes et de déterminer si elle devrait participer au projet et à quelles conditions.

74. Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'il existait des écarts importants entre le concept du Cadre de référence et son application. Dans plusieurs cas, le personnel a considéré le Cadre davantage comme un guide pouvant être interprété selon les circonstances particulières de chaque projet plutôt que comme un outil important de gestion des risques qu'ils devaient utiliser. Dans ces cas, les risques environnementaux potentiels n'ont pas été relevés et la décision de la Société reposait sur des renseignements incomplets.

Il y a des lacunes à chaque étape du processus d'examen environnemental

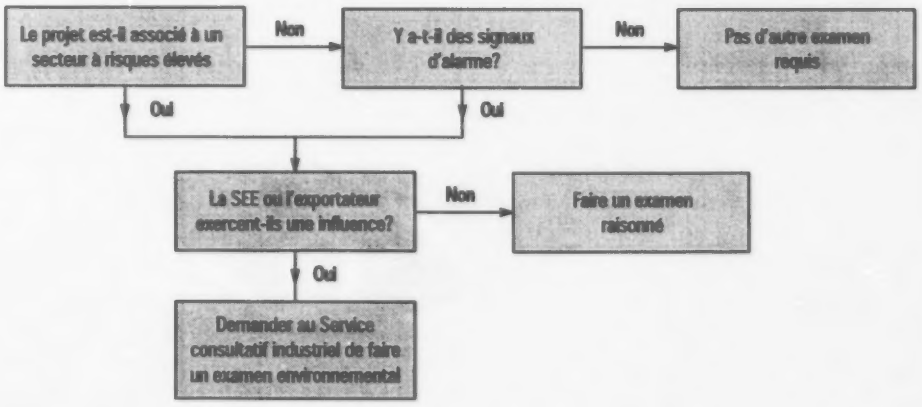
75. Notre examen de la mise en application du Cadre de référence nous a permis de constater des lacunes à chacune des étapes du processus d'examen : sélection en fonction du risque pour l'environnement et de l'influence, demande et examen des données environnementales, approbation des projets et surveillance. Les faiblesses constatées à chaque étape ont un effet cumulatif tout au long du processus. Seulement 2 des 25 projets respectaient tous les éléments principaux du Cadre de référence. Si les risques ne sont pas cernés, il n'y a pas d'examen environnemental, aucune condition n'est prévue au contrat et il n'y a pas de surveillance.

Les outils de sélection ne sont pas appliqués de manière appropriée pour déterminer les risques environnementaux potentiels

76. La Société a élaboré un processus de sélection afin de recenser les projets proposés et les autres transactions qui pourraient entraîner d'importants risques environnementaux néfastes. La pièce 4 illustre le fonctionnement du processus de sélection.

77. Lors de l'évaluation du risque environnemental d'un projet, la Société étudie les risques dans le secteur industriel en cause. Les secteurs des mines, du pétrole et du gaz, de l'énergie hydroélectrique, des forêts et des pâtes et papiers sont considérés comme des secteurs à risques élevés. Si le projet ne fait pas partie d'un secteur à risques élevés, il y a 13 « signaux d'alarme » indiquant la possibilité d'effets

Pièce 4 Sélection des projets du point de vue environnemental



Source : Société pour l'expansion des exportations

- refusait d'appuyer les projets dont les effets néfastes importants ne pourraient être justifiés ou accordait un appui conditionnel à de tels projets;

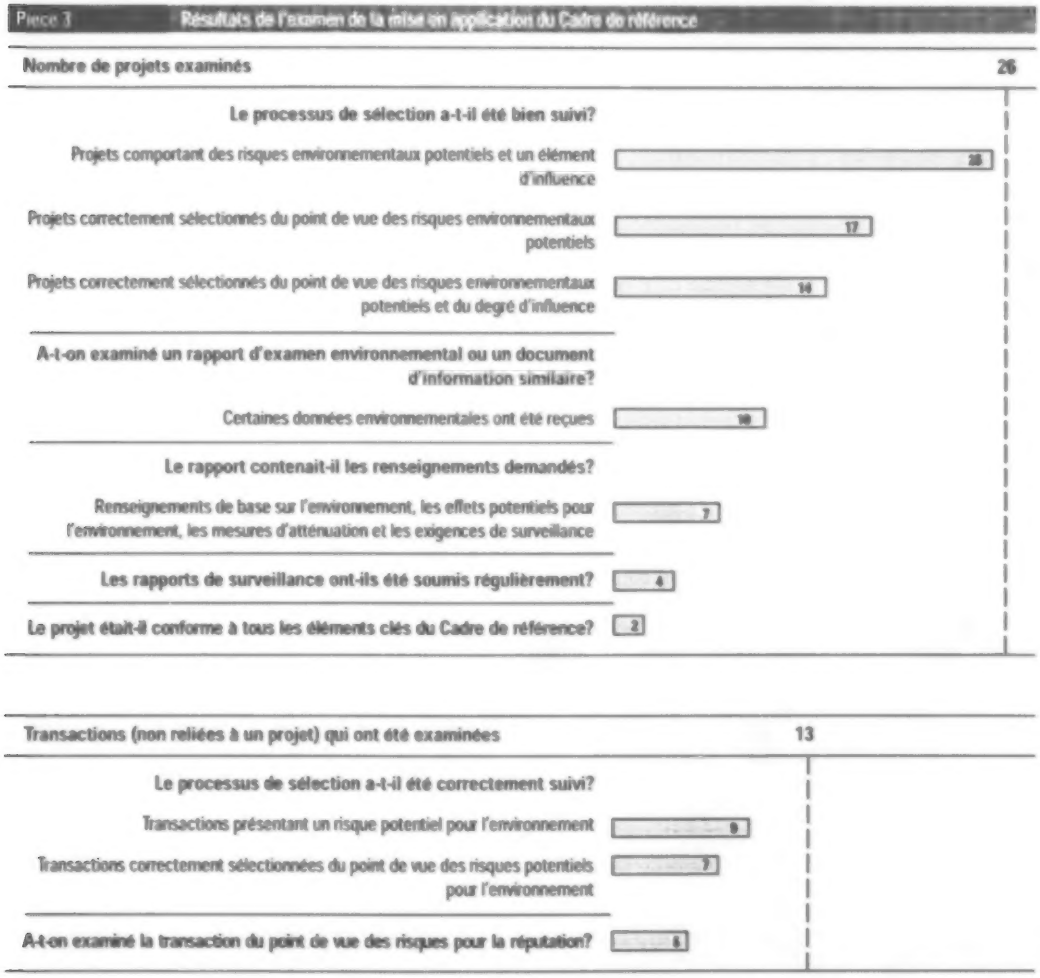
- s'assurait que les promoteurs de projets soumettaient tous les rapports de surveillance requis en vertu des engagements environnementaux.

72. Nous avons examiné les dossiers de la Société concernant 26 projets et 13 autres transactions (non reliées à un projet) approuvés par la Société. Nous avons aussi examiné les dossiers touchant six projets que la Société a refusé d'appuyer pour des motifs liés à environnement et les rapports de surveillance concernant cinq projets approuvés avant l'entrée en vigueur du Cadre de référence. Nous avons interviewé des membres du personnel afin de vérifier les résultats de notre examen des dossiers.

Il y a des écarts importants entre le concept et l'application du Cadre de référence

73. La pièce 3 résume les résultats de notre vérification de la mise en application du Cadre de référence. Nous avons trouvé en effet des cas où le

Pièce 3 Résultats de l'examen de la mise en application du Cadre de référence



personnel de la Société avait suivi de près le Cadre de référence. Dans ces cas, la Société a été en mesure de faire une évaluation éclairée des répercussions du projet sur l'environnement, de préciser la façon d'éviter ou d'atténuer les effets néfastes et de déterminer si elle devrait participer au projet et à quelles conditions.

74. Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'il existait des écarts importants entre le concept du Cadre de référence et son application. Dans plusieurs cas, le personnel a considéré le Cadre davantage comme un guide pouvant être interprété selon les circonstances particulières de chaque projet plutôt que comme un outil important de gestion des risques qu'ils devaient utiliser. Dans ces cas, les risques environnementaux potentiels n'ont pas été relevés et la décision de la Société reposait sur des renseignements incomplets.

Il y a des lacunes à chaque étape du processus d'examen environnemental

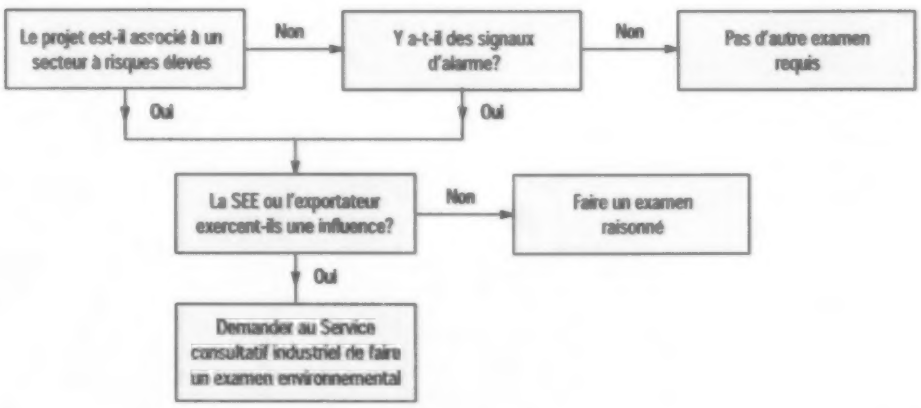
75. Notre examen de la mise en application du Cadre de référence nous a permis de constater des lacunes à chacune des étapes du processus d'examen : sélection en fonction du risque pour l'environnement et de l'influence, demande et examen des données environnementales, approbation des projets et surveillance. Les faiblesses constatées à chaque étape ont un effet cumulatif tout au long du processus. Seulement 2 des 25 projets respectaient tous les éléments principaux du Cadre de référence. Si les risques ne sont pas cernés, il n'y a pas d'examen environnemental, aucune condition n'est prévue au contrat et il n'y a pas de surveillance.

Les outils de sélection ne sont pas appliqués de manière appropriée pour déterminer les risques environnementaux potentiels

76. La Société a élaboré un processus de sélection afin de recenser les projets proposés et les autres transactions qui pourraient entraîner d'importants risques environnementaux néfastes. La pièce 4 illustre le fonctionnement du processus de sélection.

77. Lors de l'évaluation du risque environnemental d'un projet, la Société étudie les risques dans le secteur industriel en cause. Les secteurs des mines, du pétrole et du gaz, de l'énergie hydroélectrique, des forêts et des pâtes et papiers sont considérés comme des secteurs à risques élevés. Si le projet ne fait pas partie d'un secteur à risques élevés, il y a 13 « signaux d'alarme » indiquant la possibilité d'effets

Pièce 4 Sélection des projets du point de vue environnemental



Source : Société pour l'expansion des exportations

importants. Les exemples comprennent l'emplacement d'un projet dans une zone géographique protégée ou à proximité d'une telle zone, la possibilité de devoir relocaliser des gens et la nécessité de construire des infrastructures pour soutenir le projet.

> Avec l'adoption de son Cadre de référence, la Société s'est donné comme objectif d'intégrer l'examen environnemental à sa pratique courante de diligence raisonnable.

78. Le processus de sélection tient compte aussi de l'éventualité que l'appui de la Société influencera la réalisation du projet. Les critères pour déterminer le degré d'influence comprennent la possibilité que la Société accorde un appui direct ou une assurance contre le risque politique, la possibilité que le client fournisse des services clés de conception, de construction ou d'exploitation ou de l'équipement clé, et la possibilité que le Groupe de la Banque mondiale ou d'autres institutions financières internationales appuient le projet.

79. Les gestionnaires de services financiers de la Société effectuent la sélection préliminaire. Les résultats donnent lieu à l'une des trois étapes possibles :

- Le gestionnaire de services financiers peut demander au Service consultatif industriel d'effectuer un examen environnemental. Cet examen a lieu lorsqu'un projet est dans un secteur à risques élevés ou qu'il comporte des signaux d'alarme et que l'appui de la Société ou d'un exportateur constitue une influence déterminante. Cela confirme que le processus de sélection a permis de bien relever la présence d'un risque potentiel et d'une influence.
- Le gestionnaire de services financiers peut effectuer un examen raisonné (examen servant à déterminer le risque qu'un projet nuise à la réputation de la Société) si le projet ne requiert pas d'examen environnemental détaillé mais exige tout de même un examen minimal. L'examen raisonné intervient lorsqu'il y a des risques environnementaux mais que ni la Société ni l'exportateur n'exercent une influence déterminante. Cet examen s'effectue aussi lorsqu'une transaction (qui ne fait pas partie d'un projet) a des répercussions environnementales connues ou que la transaction sert à appuyer une activité dans un secteur à risques élevés ou assortie de signaux d'alarme. Cet examen peut amener le gestionnaire de services financiers à demander au Service consultatif industriel de lui donner une opinion sur le risque environnemental.
- Aucun autre examen n'est requis pour les projets qui ne font pas partie d'un secteur à risques élevés ou qui ne sont pas assortis de signaux d'alarme.

80. Parmi les dossiers de projet que nous avons examinés, peu faisaient état de la façon de déterminer les risques environnementaux. En conséquence, il est difficile de savoir comment s'effectue la sélection.

81. D'après notre analyse, les 26 projets examinés se répartissaient en deux catégories : ils appartenaient à un secteur à risques élevés ou ils étaient assortis de signaux d'alarme. De ce nombre, 25 répondaient aux critères du test d'influence de la Société. En conséquence, nous nous attendions à ce qu'il y ait un rapport d'examen environnemental ou un document similaire pour chacun de ces 25 projets.

82. Toutefois, onze projets n'ont pas fait l'objet d'une sélection appropriée du point de vue du risque ou de l'influence. En conséquence, la Société n'a pas demandé aux promoteurs de fournir plus de renseignements permettant d'évaluer les risques environnementaux. Le processus d'examen environnemental a pris fin trop tôt.

La Société n'a pas demandé les rapports d'examen environnemental décrits dans le Cadre de référence

83. Le Cadre de référence précise qu'en cas d'effets environnementaux néfastes importants ou de risques environnementaux majeurs, la Société demandera un rapport d'examen environnemental au promoteur du projet. Le Cadre décrit aussi les éléments à prendre en compte pour la préparation d'un rapport.

84. En ce qui a trait à 14 des projets, nous avons établi que la Société avait effectué une sélection appropriée pour ce qui est du risque et de l'influence. Toutefois, elle n'a obtenu de données environnementales (généralement un rapport d'ingénieur ou une évaluation environnementale) que pour dix de ces projets.

85. La Société a estimé que les projets pour lesquels elle n'avait pas demandé de renseignements étaient à faibles risques, soit parce que le promoteur avait affirmé qu'il respectait les règlements du pays hôte ou soit pour d'autres raisons (comme une déclaration à l'effet que le projet serait aménagé selon les normes de la Banque mondiale). Nous n'avons rien décelé dans les dossiers qui indique ce pourquoi la Société n'a pas effectué d'examen plus approfondi ni demandé de renseignements supplémentaires.

86. Aucun des 26 dossiers examinés ne contenait de rapport d'examen environnemental du type décrit dans le Cadre de référence. Toutefois, sept promoteurs de projet ont fourni une bonne partie des données environnementales pertinentes. Tous les sept ont déterminé les conditions environnementales de base, les risques ainsi que les mesures d'atténuation et de surveillance.

87. Nous avons aussi examiné 13 transactions qui ne correspondaient pas à la définition de projet de la Société et constaté une tendance similaire. À l'aide des critères de sélection de la Société, nous avons déterminé que 9 des 13 transactions posaient un risque pour l'environnement. La Société avait relevé ce risque dans sept transactions mais n'avait effectué d'examen raisonné que dans cinq cas seulement.

Il n'y a pas de méthode pour déterminer si des risques environnementaux néfastes peuvent être justifiés

88. Un des principes directeurs du Cadre de référence est que la Société n'appuiera pas un projet si elle estime que les effets positifs prévus ne justifient pas les risques environnementaux néfastes qu'il risque de poser, malgré la présence de mesures d'atténuation.

89. Nous avons mentionné plus tôt que la décision d'appuyer un projet devrait être fonction de la confiance accordée aux mesures d'atténuation proposées, des répercussions environnementales potentielles nettes et des effets positifs prévus du projet. La Société peut aussi rendre son appui conditionnel à l'acceptation par le promoteur de respecter des engagements environnementaux comportant des dispositions en matière de surveillance et de rapports.

90. La Société a décidé d'appuyer les 25 projets. Toutefois, seulement deux des dossiers contenaient des renseignements sur les répercussions environnementales nettes du projet, que nous avons pu comparer aux renseignements sur les effets positifs prévus. Les motifs de la Société d'appuyer les 23 autres projets n'étaient pas évidents.

91. La Société nous a fourni six demandes d'appui qu'elle avait rejetées pour des motifs liés à environnement. Elle disposait de suffisamment d'information sur quatre des transactions proposées pour déterminer qu'elle ne pouvait accepter les risques environnementaux ni les risques raisonnés (risques pour la réputation de la Société). Dans les deux autres cas, comme les compagnies avaient refusé de fournir les données environnementales demandées, la Société a rejeté leurs demandes.

Autres questions

92. Les engagements ou pactes en matière d'environnement ne portent que sur certains risques potentiels pour l'environnement. Le Cadre de référence indique que la Société peut accorder un appui conditionnel si le promoteur accepte de respecter des engagements environnementaux. La Société détermine ces engagements au cas par cas, en prenant en compte dans quelle mesure elle (et les autres parties en cause) peut influencer la nature et la conception du projet.

93. Dans 15 des 25 projets examinés, les ententes étaient assorties de pactes environnementaux, dont un obligeait le promoteur à se conformer aux règlements environnementaux du pays hôte. Peu d'ententes comprenaient des

exigences environnementales autres que la conformité, bien que dans sept cas les renseignements fournis à la Société faisaient état de mesures d'atténuation et de surveillance.

94. La Société nous a dit que dans la pratique elle demande aux promoteurs d'inclure dans leurs propositions des modifications possibles au projet, des mesures d'atténuation ainsi que les exigences en matière de rapports, plutôt que d'en faire des conditions d'acceptation de la proposition. Nous n'avons pu trouver aucun document faisant état de cette pratique ni aucun renseignement dans des dossiers de projet pour appuyer cette affirmation.

95. Éléments de preuve limités d'une surveillance systématique. Lorsque les engagements environnementaux comprennent une obligation de surveillance, le Cadre de référence précise que la Société examinera les rapports de surveillance fournis par les promoteurs pendant toute la période au cours de laquelle la Société sera exposée à des risques financiers. Les rapports doivent préciser si les effets et les risques environnementaux qui émergent sont ceux qui avaient été prévus lors de l'examen environnemental du projet effectué par le promoteur. Les rapports doivent aussi contenir des renseignements précis sur toute urgence environnementale reliée au projet.

96. Seulement quatre des dossiers de projet contenaient des preuves d'une surveillance régulière. Les rapports de surveillance contenant de l'information sur l'environnement portaient sur la conformité à la réglementation du pays hôte plutôt que sur les aspects environnementaux plus larges du Cadre de référence.

97. Nous avons aussi examiné cinq projets à haute visibilité qui avaient bénéficié de l'appui de la Société avant l'entrée en vigueur du Cadre de référence, afin de déterminer la surveillance exercée par la Société. Quatre projets faisaient état d'une surveillance.

98. Compte rendu et divulgation limités. Le Cadre de référence précise que la Société doit rendre compte, dans son rapport annuel, de la mise en application de son Cadre de référence d'une manière qui respecte le caractère confidentiel des informations relatives à ses clients et à d'autres parties intéressées.

99. Le Rapport annuel de 1999 de la Société fait état de la publication du Cadre de référence. Le Rapport annuel de 2000 donne de brefs exemples de la contribution de la Société à l'amélioration du rendement en matière d'environnement des projets internationaux auxquels elle a accordé son appui. La Société déclare avoir augmenté le niveau de la formation de son personnel financier afin d'améliorer sa capacité de signaler les préoccupations environnementales et sociales découlant des transactions proposées et elle note que le vérificateur général a entrepris une vérification des pratiques en matière d'examen environnemental.

100. La Société ne divulgue aucune information sur les transactions qui n'ont pas été rendues publiques à moins d'avoir été autorisée à le faire par la partie concernée. Toutefois, dans quatre des projets examinés, nous avons pu trouver des indications à l'effet que les promoteurs avaient déjà publié, dans le pays hôte, des informations contenues dans l'évaluation environnementale fournie à la Société.

101. La politique de divulgation de la Société. Les consultations publiques sur une politique de divulgation ont pris fin en septembre 2000 et les résultats, de même qu'une ébauche de la politique, ont été affichés sur le site Web de la Société. Cette politique devrait être mise en œuvre en 2001 à la suite d'autres consultations publiques.

102. Faiblesses similaires relevées lors de l'examen interne. Il est stipulé dans le Cadre de référence que la mise en application de celui-ci fera régulièrement l'objet de vérifications et le conseil d'administration doit veiller à ce que la direction assume ses responsabilités en matière de contrôle interne.

103. En mai et en juin 2000, le personnel a assisté à des sessions de travail pour déterminer les éléments de l'examen environnemental à améliorer et à clarifier, et la formation nécessaire pour assurer l'efficacité de l'évaluation des risques

environnementaux. Les thèmes communs qui se sont dégagés des discussions comprenaient, entre autres, les points suivants :

- réduire la subjectivité des procédures en donnant plus de formation, d'orientation et d'exemples;
- donner au personnel davantage d'orientation sur la diligence raisonnable qui est exigée;
- accroître les connaissances de la Société sur les questions environnementales;
- fournir une meilleure orientation pour déterminer le niveau d'examen approprié dans un cas donné et la façon de documenter les examens.

104. Parmi les autres points présentés, il y avait :

- l'absence d'un mécanisme de rétroaction pour déterminer si les risques environnementaux ont été bien cernés, si le Cadre de référence est bien respecté dans sa mise en application et si les engagements environnementaux sont bien incorporés aux ententes de prêt;
- le souhait d'un engagement plus hâtif du Service consultatif industriel dans les transactions de moindre importance, avant qu'il ne soit trop tard pour effectuer une évaluation des risques environnementaux;
- le manque de clarté concernant les rôles, les procédures et les responsabilités pour ce qui est de la surveillance de la conformité aux engagements environnementaux;
- la nécessité pour le Service consultatif industriel d'élaborer des lignes directrices sur ses procédures en matière d'environnement.

105. Nous ne sommes pas au courant des initiatives que la Société a pu prendre en réponse aux préoccupations soulevées lors de ces séances avec le personnel. Jusqu'à maintenant, aucun rapport sur la mise en application du Cadre de référence n'a été présenté au conseil d'administration.

Recommandations

Une approche plus systématique à l'égard de l'application du Cadre de référence

106. Afin de renforcer le lien entre le libellé du Cadre de référence et la façon dont il est mis en application, la Société doit insister sur deux choses : comment s'y prendre pour déterminer et classifier les risques environnementaux (le processus de sélection) et l'exercice d'une surveillance pour s'assurer que le Cadre de référence est appliqué de façon efficace.

> Nous avons constaté des écarts importants entre le concept du Cadre de référence et son application.

107. Améliorer la sélection des projets du point de vue des risques environnementaux. Le processus de sélection est la première démarche de toute organisation en matière de processus d'examen environnemental. Une bonne sélection suppose d'avoir des renseignements sur la nature, l'ampleur et les répercussions environnementales potentielles d'un projet afin de déterminer l'ampleur, la portée et le type de l'analyse requise. Plus la possibilité de risques environnementaux est élevée, plus l'analyse doit être détaillée.

108. Le processus de sélection actuel de la Société ne fonctionne pas bien. D'autres organisations (comme la Société financière internationale du Groupe de la Banque mondiale) ont mis au point des procédures de sélection permettant de classer les projets selon leur type, leur emplacement, leur caractère délicat et leur taille, et selon la nature et l'ampleur des répercussions environnementales potentielles (voir l'annexe B). L'adoption d'un tel processus serait conforme à la politique de la Société qui consiste à appliquer des normes de bonne pratique reconnues à l'échelle internationale et à notre recommandation de lier l'examen environnemental, la divulgation et la consultation publique (voir le paragraphe 68).

109. La Société devrait adopter des critères et une méthode de sélection similaires à ceux qu'utilisent d'autres organisations financières internationales comme la Société financière internationale du Groupe de la Banque mondiale et l'Export Finance and Insurance Corporation d'Australie.

110. La Société devrait faire ce qui suit pour mettre la nouvelle méthode en pratique :

- offrir de la formation sur la nouvelle méthode et fournir une orientation pour l'exercice d'un jugement professionnel en matière d'examen environnemental;
- instaurer un examen interne, par des pairs, des décisions de sélection afin de renforcer le contrôle de la qualité et d'améliorer la compréhension qu'a le personnel des bonnes pratiques;
- adopter une approche prudente à l'égard de la sélection en cas d'incertitude ou s'il n'y a pas suffisamment d'information pour prendre une décision. La Société devrait obtenir des renseignements supplémentaires pour combler les lacunes et effectuer un examen complet lorsque l'importance des effets environnementaux potentiels n'est pas précisée.

111. La Société devrait faire ce qui suit pour s'assurer que ses gestionnaires et son conseil d'administration disposent de renseignements suffisants et fiables pour surveiller la mise en application du Cadre de référence :

- effectuer des vérifications internes annuelles de la mise en application du Cadre de référence, rendre compte des résultats au conseil d'administration et présenter un résumé dans le Rapport annuel;
- établir un système de récompenses et faire connaître les réussites et les meilleures pratiques;
- fournir au personnel une orientation sur la diligence raisonnable requise dans la mise en application du Cadre de référence.

Réponse de la Société pour l'expansion des exportations (SEE) : *Même si la vérification a révélé que nous n'avions pas appliqué de façon uniforme le Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales (« Cadre de référence ») aux projets examinés (voir la pièce 3), nous sommes persuadés que, dans l'ensemble, notre appui à ces projets a été autorisé avec la diligence raisonnable appropriée en matière d'environnement, indépendamment du Cadre de référence.*

En prenant des mesures pour améliorer le concept du Cadre de référence et renforcer les politiques et les procédures administratives internes, nous sommes convaincus que nous pouvons tirer parti des recommandations formulées par le Bureau du vérificateur général (le « Bureau ») en ce qui concerne la mise en application du Cadre de référence.

La SEE mettra en œuvre, notamment, un plan de travail complet et détaillé afin de donner suite aux recommandations particulières formulées par le Bureau en ce qui concerne la mise en application du Cadre de référence. Le plan est décrit ci-dessous.

Adopter des critères et une méthode de sélection similaires à ceux qu'utilisent des organisations comme la Société financière internationale (paragraphe 109)

La SEE est d'accord. Voir la réponse de la direction à la rubrique « Classifier les exigences pour l'examen environnemental et abandonner le test d'influence (68) » à la page 21.

Formation, examen par des pairs et approche prudente à l'égard de la sélection (110)

- *Comme nous l'avons déjà mentionné, la SEE continuera d'élaborer des lignes directrices et des modèles appropriés en matière d'examen environnemental, et de les améliorer afin d'aider les employés compétents à cerner les risques environnementaux.*
- *Nous sommes heureux que le Bureau reconnaisse les investissements de la SEE dans la formation des employés responsables de la mise en application du Cadre de référence* (49). *Nous continuerons à accorder une priorité élevée à l'investissement dans la formation pertinente afin d'assurer la mise en application efficace du Cadre de référence.*
- *L'avantage de ces améliorations est qu'elles permettront aux employés compétents d'être mieux en*

mesure de déterminer et d'obtenir l'information sur l'environnement nécessaire pour prendre la décision d'approuver ou de rejeter un projet.

- *Outre les processus de délégation de pouvoirs et d'approbation indépendante, la SEE déterminera si d'autres formes d'examen par des pairs et si la diffusion des études de cas et des meilleures pratiques pourraient améliorer son processus d'examen environnemental.*

Vérification, rapports, échange des meilleures pratiques et orientation (110)

- *Les politiques d'autorisation de la SEE ont été modifiées récemment pour clarifier l'attribution de la responsabilité d'assurer le respect des exigences du Cadre de référence.*
- *La SEE prendra des mesures pour intégrer de façon claire et efficace les activités de gestion des risques environnementaux (vérification, rapports, surveillance, et examen par les pairs) à son Cadre de gestion des risques de crédit.*
- *Dans le but d'assurer une amélioration continue, le service de vérification interne de la SEE effectuera régulièrement des vérifications du rendement de la SEE à l'égard de la mise en application du Cadre de référence et en fera rapport à la haute direction ainsi qu'au Comité du conseil d'administration chargé de la vérification. La SEE rendra compte de la mise en application du Cadre de référence dans une section de son rapport annuel.*
- *Au cours des deux dernières années, la SEE a fait des investissements considérables dans les systèmes d'information et les ressources humaines pour ce qui est de l'amorce des opérations de la SEE et de la gestion des actifs. Ces investissements permettront à la SEE de codifier ses engagements dans des projets de façon plus systématique, ce qui facilitera l'amélioration des activités de surveillance et de reddition de comptes liées au Cadre de référence.*
- *Finalement, la SEE accueille favorablement la recommandation voulant que le Bureau effectue une vérification du concept et de la mise en application du Cadre de référence révisé, trois ans après sa mise en place (113).*

Examen continu par le vérificateur général

112. Cette vérification constitue un travail de référence pour l'évaluation des pratiques de la Société en matière d'examen environnemental. Bien que nous soyons confiants que les mesures recommandées contribueront à renforcer ces pratiques, la réalisation d'un examen continu par un intervenant de l'extérieur fournira aux parlementaires et au public l'assurance que les améliorations sont apportées à un rythme approprié.

113. Le ministre du Commerce international devrait envisager de demander au vérificateur général de vérifier le Cadre de référence révisé et son application trois ans après sa mise en place, et de communiquer les résultats au conseil d'administration, au Ministre et à la Chambre des communes.

Réponse du ministre du Commerce international :

Ministre du Commerce international
Minister for International Trade

Ottawa, Canada K1A 0G2

L'honorable The Honourable
Pierre S. Pettigrew

Madame Sheila Fraser
Vérificateur général intérimaire
Bureau du Vérificateur général
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Madame,

La présente se rapporte à la vérification récente du Cadre d'examen environnemental de la Société pour l'expansion des exportations (SEE). J'aimerais vous remercier d'avoir entrepris cette tâche importante et de l'avoir menée à bonne fin.

La vérification souligne le rôle de chef de file joué par la SEE sur le plan international en reconnaissant l'importance de l'examen environnemental des projets financés par des organismes de crédit à l'exportation et en étant l'un des premiers à avoir conçu un cadre d'examen environnemental. Elle fait une évaluation assez positive de la conception du cadre.

Je suis néanmoins préoccupé par vos conclusions sur la performance de la SEE en ce qui a trait à la mise en œuvre de son cadre d'examen. Je suis donc heureux de faire observer que la SEE a l'intention de suivre chacune de vos recommandations.

J'ai remarqué que vous aviez recommandé que le ministre du Commerce international envisage de demander une nouvelle vérification de la conception et du fonctionnement du cadre dans trois ans, une fois celui-ci révisé, et qu'un rapport des conclusions soit présenté au conseil d'administration de la Société, au ministre du Commerce international et au Parlement. Je suis d'accord avec cette recommandation, en principe. Cependant, vu les améliorations et les rajustements requis, je demanderais au vérificateur général d'effectuer cette nouvelle vérification dans deux ans et non trois, ce qui permettra d'évaluer plus tôt les améliorations apportées par la SEE à la mise en œuvre de son cadre d'examen.

Je vous prie d'agréer, Madame, mes salutations les meilleures.

Pierre S. Pettigrew

Canada

Conclusion

114. Sur recommandation du ministre du Commerce international, la gouverneure générale en conseil a demandé au vérificateur général de déterminer si le Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales de la Société pour l'expansion des exportations était bien conçu et s'il était appliqué de façon efficace.

115. Le Cadre de référence contient la plupart des éléments d'un processus d'examen environnemental bien conçu. Les lacunes clés sont associées à la transparence. Il y a absence de politiques et de procédures au niveau du projet régissant la consultation publique et la divulgation d'information sur l'environnement. Bien que ces lacunes soient courantes dans les organismes de crédit à l'exportation du monde, la consultation publique et la divulgation sont essentielles pour assurer la crédibilité d'un processus d'examen environnemental.

116. Dans la plupart des cas, nous avons constaté des écarts importants entre le concept du Cadre de référence et son application. En l'occurrence, les risques environnementaux potentiels n'étaient pas déterminés et la décision de la Société reposait sur des renseignements incomplets. Nous avons conclu que le Cadre de référence n'était pas appliqué efficacement.

117. En lançant son cadre de référence, la Société a fait un premier pas important en vue de renforcer sa gestion des risques environnementaux. Elle devra agir rapidement pour combler les lacunes de son cadre, et améliorer plus particulièrement la transparence. La Société doit aussi être plus systématique dans la gestion de la mise en application du Cadre de référence afin de combler l'écart entre son concept et son application.

À propos de la vérification

Étendue et méthode

Notre vérification s'est déroulée en deux étapes.

Le Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales est-il bien conçu?

Premièrement, nous avons cherché à déterminer si le Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales et d'autres pratiques environnementales de la Société pour l'expansion des exportations étaient bien conçus. À cette fin, nous avons élaboré des critères pour un processus d'examen environnemental bien conçu suivant les étapes suivantes :

1. Nous avons examiné les résultats d'une étude préliminaire confidentielle sur les exigences environnementales et sociales des institutions financières internationales. Quarante-deux institutions, y compris la Société pour l'expansion des exportations, ont participé à cette étude sous la direction de la Société financière internationale du Groupe de la Banque mondiale. L'étude a servi à définir les exigences minimales de bonne pratique que les institutions financières internationales devraient adopter pour s'assurer que les projets qu'elles appuient sont respectueux de l'environnement et de la société. Ces exigences correspondent aux principaux éléments de nos critères de vérification (voir la pièce 2).
2. Nous avons ensuite élaboré des sous-éléments basés sur la vérification de l'évaluation environnementale effectuée par notre bureau en 1998 (chapitre 6 du Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998). Les critères utilisés pour la vérification de 1998 définissaient les bonnes pratiques en matière d'évaluation environnementale.
3. Nous avons classé nos sous-éléments en éléments standard ou en éléments émergents. Les éléments standard sont utilisés à l'heure actuelle par une majorité d'institutions, tandis que les éléments émergents ne le sont que par une minorité d'institutions. Afin de valider ce classement, nous avons examiné le cadre d'examen environnemental de 12 organisations, y compris les organismes de crédit à l'exportation des principaux concurrents du Canada. Nous avons mis l'accent sur les cadres consignés mais nous n'avons pas examiné la façon dont ces cadres de référence ont été mis en œuvre.

Le Cadre de référence est-il appliqué de façon efficace?

Afin de déterminer si le Cadre de référence et les pratiques environnementales de la Société étaient bien conçus, nous avons utilisé des critères standard. Les critères émergents ont servi à indiquer les mesures que la Société devrait prendre pour renforcer son cadre de référence.

Deuxièmement, nous avons cherché à établir si le Cadre de référence et les pratiques environnementales de la Société étaient appliqués de façon efficace. Comme test minimum de mise en application efficace, nous avons relevé les éléments clés du Cadre de référence et avons vérifié s'ils étaient appliqués comme prévu. Pour chaque élément, nous avons appliqué le Cadre de référence et les outils de sélection de la Société aux aspects suivants :

- Un échantillon prélevé au hasard de 26 dossiers relatifs à des projets approuvés par la Société entre avril 1999 et décembre 2000.
- Un échantillon discrétionnaire de 13 dossiers pour des transactions (non reliées à des projets) approuvées par la Société au cours de la même période. Nous nous sommes concentrés sur les secteurs industriels à risques plus élevés.

- Un échantillon de cinq dossiers relatifs à des projets approuvés par la Société avant l'entrée en vigueur du Cadre de référence en avril 1999. Cet échantillon reflète des projets qui ont fait l'objet de critiques pour des motifs liés à l'environnement. Nous voulions déterminer la façon dont la Société les surveillait.
- Nous avons également examiné un échantillon de six dossiers relatifs à des projets qui ont été rejetés par la Société pour des motifs liés à l'environnement.

Nous avons interviewé les gestionnaires de services financiers de la Société qui ont participé aux transactions et des membres de son Service consultatif industriel et de son groupe de vérification interne et d'évaluation.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema

Stuart Barr
Andrew Ferguson
Patti-Lou Fowlow
Anne Marie Smith
Richard Smith

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.

Annexe A

Cadre de référence de la Société pour l'expansion des exportations pour l'examen des questions environnementales

Préface

La Société pour l'expansion des exportations (SEE) est une société d'État fédérale qui fonctionne comme une institution financière commerciale. Son mandat consiste à appuyer et à développer directement ou indirectement le commerce extérieur du Canada ainsi que la capacité des entreprises canadiennes d'y participer et de profiter des débouchés offerts sur le marché international. Le fait que ce mandat soit lié à la politique gouvernementale distingue la SEE des autres institutions financières.

Grâce à la souplesse de ses services et montages financiers, auxquels s'ajoutent ses partenariats stratégiques et ses contacts dans l'ensemble des marchés internationaux, la Société est en mesure de favoriser la croissance des entreprises, qu'elle appuie dans leurs exportations et leurs investissements à l'étranger.

L'objectif visé par le Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales (le Cadre de référence) consiste à mettre sur pied un processus d'examen simple, clair et efficace, qui, en temps opportun et à l'aide des meilleures données environnementales disponibles, permette à la SEE d'évaluer les projets pour lesquels son appui a été sollicité. Le Cadre de référence est assujetti à un examen périodique et est donc appelé à évoluer à mesure que la Société accumulera des connaissances en l'appliquant.

La SEE, soucieuse de préserver un juste équilibre entre sa responsabilité de soutenir la compétitivité des entreprises canadiennes sur les marchés internationaux, tout en contribuant à la conservation de l'environnement, et son devoir de répondre aux préoccupations soulevées au sujet des questions d'extra-territorialité, a sollicité les commentaires et l'expertise d'un large éventail de groupes et de spécialistes de l'environnement.

Le Cadre de référence repose sur deux principes directeurs :

- L'examen des questions environnementales qu'effectuent les institutions financières pour réduire les risques inhérents aux projets peut contribuer à favoriser un développement durable, puisqu'il encourage les intéressés à envisager les avantages et les coûts des projets du point de vue environnemental, dans le contexte des pays hôtes.
- Après avoir examiné les mesures d'atténuation des risques prises à l'égard d'un projet, la SEE devrait refuser son appui s'il semble que le projet aura sur l'environnement des effets néfastes majeurs qui ne peuvent être justifiés dans les circonstances.

Le Cadre de référence rend également compte des discussions multilatérales tenues à l'Organisation de coopération et de développement économiques et visant à renforcer la conservation de l'environnement par la mise en place de mesures d'évaluation des risques que les organismes de crédit à l'exportation seront chargés d'appliquer. Par le présent Cadre de référence, la SEE souhaite joindre ses efforts à ceux de ses homologues étrangers et poursuivra à cette fin ses consultations multilatérales, gage de l'établissement de règles du jeu équitables pour les exportateurs de toute provenance.

Définitions

Les définitions des termes suivants, qui s'appliquent au Cadre de référence, renvoient à la teneur du Projet pour lequel l'appui de la SEE a été sollicité :

a) « Environnement » désigne le sol, l'eau, l'air, les organismes vivants ainsi que les systèmes naturels interactifs;

b) « Effet environnemental » désigne tout effet sur l'environnement que pourrait avoir le projet, y compris l'aspect social, ou tout effet que l'environnement pourrait avoir sur le projet;

c) « Risque environnemental » désigne la possibilité que la construction, le fonctionnement et la fermeture du projet dans des conditions normales, ou que la survenance d'un accident ou d'une défectuosité, aient un effet néfaste sur l'environnement;

d) « Rapport d'examen des effets environnementaux » désigne tout rapport, préparé par des experts en questions environnementales, soumis par une partie — ou en son nom – qui sollicite l'appui de la SEE à l'égard d'un projet qu'elle s'apprête à exécuter, ce rapport présentant l'évaluation des effets environnementaux et des risques environnementaux, le cas échéant, que peut susciter le projet;

e) « Projet » désigne un développement industriel ou commercial de nature matérielle, ou l'aménagement d'une infrastructure.

1.0 Processus de sélection

1.1 Le Cadre de référence s'applique à tous les projets pour lesquels l'appui de la SEE a été sollicité.

1.2 La SEE cherchera à déterminer si l'exécution du projet est susceptible d'avoir des effets environnementaux néfastes importants ou de présenter des risques environnementaux majeurs dans les cas mentionnés ci-dessous.

a) L'exécution du projet pourrait avoir des effets environnementaux néfastes importants en raison de l'un des facteurs suivants[1] :

- émission de grandes quantités de gaz ou de matières polluantes dans l'air, ou d'effluents liquides; production de déchets, ou de niveaux sonores dépassant les normes acceptables;
- importance des ressources en jeu (ressources énergétiques ou matérielles, eau, sol);
- effets sociaux manifestement néfastes;
- site du projet se trouvant à l'intérieur ou à proximité d'une zone géographique sensible.

b) La nature ou le niveau de l'appui demandé à la SEE a une incidence substantielle sur la faisabilité du projet.

1.3 Même si la nature ou le niveau de l'appui demandé à la SEE n'influe pas de façon substantielle sur la faisabilité du projet, la Société peut exiger des demandeurs qu'ils lui fournissent des informations sur les aspects environnementaux du projet. Pour s'assurer de la solidité du dossier des demandeurs et des parrains du projet, selon le cas, la Société peut également tenir compte des politiques environnementales de ce dernier, et de leurs systèmes de gestion des questions environnementales; elle peut en outre se baser sur leur réputation avant de rendre sa décision.

1.4 Pour l'application des points 1.2 et 1.3, la SEE fondera son évaluation des effets et des risques environnementaux du projet en question sur sa propre expérience de projets semblables, sur les renseignements tirés du questionnaire joint au présent document (voir l'Annexe 1), ainsi que sur toute autre source d'information facilement accessible.

1.5 Lorsque la SEE détecte des effets ou des risques environnementaux majeurs, elle exige que soit préparé un rapport d'examen des effets environnementaux, conformément aux points 2.0 et 3.0 ci-dessous.

---

[1] Voici une liste indicative des types de projets qui, selon la SEE, peuvent avoir des effets néfastes sur l'environnement : exploitations minières; traitement des métaux; exploitations pétrolières ou de gaz naturel; production et transport d'énergie thermique; exploitations forestières; production de pâtes et papiers; installations chimiques et pétrochimiques; gestion des installations hydroélectriques et des ressources hydrologiques; gestion des déchets et des eaux usées; ou projets dont le site se trouve à l'intérieur ou à proximité d'une zone géographique déclarée protégée, par exemple un parc national, une forêt tropicale humide, des récifs de corail, un site du patrimoine mondial ou une réserve de la biosphère mondiale.

1.6 Pour les projets relatifs aux centrales nucléaires, la SEE exige que lui soient présentées les études habituelles sur les questions environnementales ainsi que les approbations des organismes de réglementation compétents. La SEE peut également exiger que lui soit soumis le rapport d'examen des effets environnementaux mentionné aux points 2.0 et 3.0.

1.7 La SEE n'appuiera pas un projet lorsqu'elle aura de bonnes raisons de croire, après examen des mesures d'atténuation des risques mises de l'avant, que le projet aura des effets néfastes importants qui rendent injustifiables les effets positifs prévus.

2.0 Exigences relatives à l'examen des questions environnementales

2.1 La partie sollicitant l'appui de la SEE est tenue de fournir à la Société un rapport d'examen des effets environnementaux, qui évalue les effets et les risques environnementaux que suscite le projet, le cas échéant.

2.2 La SEE encourage les demandeurs à lui soumettre toute documentation acceptable sur le projet, de façon à pouvoir traiter de façon efficiente le dossier et d'éviter tout dédoublement. L'examen des questions environnementales, mené en vue de la préparation du rapport, doit être effectué par des spécialistes qualifiés en fonction de la nature du projet.

2.3 Le rapport d'examen des effets environnementaux doit à tout le moins couvrir les activités dont est responsable la partie qui sollicite l'appui de la SEE.

2.4 Il est important de prendre en compte, dans la mesure du possible et compte tenu des circonstances, les effets et les risques environnementaux cumulatifs, le cas échéant, qui, pourraient découler d'autres projets ou activités déjà menés ou à venir.

2.5 Dans tous les cas, la SEE peut également demander des informations complémentaires en plus des renseignements contenus dans le rapport.

2.6 La SEE prendra en compte les normes environnementales reconnues à l'échelle internationale ainsi que les meilleures méthodes appliquées par l'industrie, et s'en servira comme modèles pour déterminer si les mesures prises pour atténuer les effets environnementaux néfastes importants et les risques environnementaux majeurs créés par le projet, le cas échéant, ont produit les résultats escomptés.

3.0 Éléments d'un rapport d'examen des effets environnementaux

3.1 La SEE reconnaît que l'ampleur et l'étendue de l'analyse entreprise en vue de la préparation d'un rapport d'examen des effets environnementaux dépendra de divers facteurs, comme l'importance, la diversité et la complexité des effets ou des risques environnementaux potentiels liés au projet.

3.2 Le rapport d'examen des effets environnementaux doit établir que le projet a été présenté conformément aux règlements et aux exigences en vigueur dans le pays hôte à l'égard des questions environnementales, comme les dispositions relatives à la consultation publique, les licences, permis et autres approbations.

3.3 Le rapport d'examen des effets environnementaux doit également couvrir toutes les mesures techniquement et économiquement réalisables qui permettraient d'atténuer les effets environnementaux néfastes importants et les risques majeurs qu'entrainera la réalisation du projet.

3.4 Compte non tenu de la présentation et du contenu du rapport — qui peuvent varier en fonction de la nature du projet, du site et d'autres aspects particuliers — les éléments suivants doivent être pris en considération dans le cadre de la préparation du rapport, selon qu'il est raisonnablement possible de le faire dans les circonstances :

Portée de l'examen

Description du projet en cours ou envisagé et de l'étendue des effets possibles, y compris les éléments ou organismes touchés

Méthode

Description des objectifs et des modalités d'analyse des éléments contenus dans le rapport.

Cadre réglementaire
Description des règlements et des exigences en vigueur dans le pays hôte à l'égard des questions environnementales, comme les dispositions relatives à la consultation publique, les licences, permis et autres approbations.

Conditions de base
Description des conditions ambiantes.

Évaluation des effets
Évaluation des effets et des risques environnementaux actuels et potentiels découlant du projet, le cas échéant, y compris une analyse socio-économique des avantages et coûts, et une analyse de l'effet de toute défaillance ou de tout accident éventuels dans le cadre de la réalisation du projet, de la possibilité de voir un phénomène cumulatif se développer si le projet est lié à d'autres projets ou activités déjà menés ou à venir, et des effets que le projet peut avoir sur les ressources renouvelables.

Mesures d'atténuation
Description des mesures d'atténuation techniquement et économiquement réalisables ainsi que de toute autre solution de rechange en matière d'exécution, qui permettraient de réduire les effets et les risques environnementaux actuels et potentiels associés au projet.

État de préparation aux situations d'urgence et Plan d'intervention
Description des mesures à prendre en cas d'éco-urgence.

Systèmes de gestion de l'environnement et formation
Description des systèmes de gestion de l'environnement, y compris les vérifications internes et externes. Établissement des besoins et des dispositions à prendre en matière de formation des employés en vue de la mise en place des systèmes de gestion de l'environnement.

Surveillance de l'environnement
Description des mesures à prendre quant à la surveillance des effets et des risques environnementaux découlant du projet, ainsi que du mode d'établissement des rapports.

Annexes
Sources, références et autres renseignements.

4.0 Rapport d'autres sources d'information

4.1 Dans le cadre de son évaluation des risques et de son processus de décision, la SEE peut tenir compte d'informations sur le projet provenant d'autres sources que la partie qui a sollicité son appui. La Société peut par exemple consulter à son gré d'autres prêteurs et assureurs liés au projet ainsi que des organisations non gouvernementales.

4.2 Le cas échéant, la SEE peut faire appel aux services d'experts lorsqu'elle juge nécessaire de compléter sa capacité technique interne pour évaluer les effets ou les risques environnementaux associés au projet.

5.0 Refus d'appui ou appui conditionnel

5.1 La SEE n'appuiera pas un projet lorsqu'elle aura de bonnes raisons de croire, après examen des mesures d'atténuation des risques mises de l'avant, que le projet aura sur l'environnement des effets néfastes importants qui rendent injustifiables les effets positifs prévus.

5.2 Si, au moment venu de prendre un engagement, la SEE ne dispose pas de renseignements essentiels pour prendre une décision, elle peut refuser d'accorder son appui au projet ou y attacher des conditions.

6.0 Pactes environnementaux

6.1 La SEE peut assujettir son appui à l'acceptation, par les parties, d'engagements de nature environnementale qu'elle établira au cas par cas. Elle tiendra alors compte de son degré de participation au projet et de celui des autres parties intéressées, ainsi que de la nature du projet.

6.2 Ces engagements seront établis, le cas échéant, en consultation avec les parties au contrat. Ils devront à tout le moins être objectifs, vérifiables et conformes aux lois du pays hôte, et permettre aux parties de remédier à tout manquement avant que l'appui de la SEE ne soit suspendu.

7.0 Mesures de contrôle et rapports

7.1 Dans le cas où l'approbation du contrat a été assujettie au respect d'engagement environnementaux liés à la surveillance du projet, la SEE procédera régulièrement à l'examen des rapports de surveillance tout au long de la période où elle sera exposée à des risques financiers liés au projet. En cas d'éco-urgence, la Société pourrait exiger la préparation de rapports supplémentaires. En toutes circonstances, elle se réserve le droit de demander que lui soient soumis de tels rapports sur tout projet à l'égard duquel elle a des engagements financiers.

7.2 Les rapports de surveillance ont pour objet de vérifier, le cas échéant, si les effets et les risques environnementaux sont conformes aux prévisions établies dans le rapport d'examen des effets environnementaux, et de faire état, en détail, de toute éco-urgence qui se serait produite.

7.3 Toute situation d'éco-urgence signalée dans un rapport de surveillance visant le projet incitera la SEE à intervenir, dans la mesure de son degré de participation, pour amener les parties concernées à régler le problème et à atténuer tout effet néfaste important sur l'environnement.

8.0 Rapports d'étape

8.1 La SEE rendra compte, dans son rapport annuel, de la mise en application de son Cadre de référence, en respectant le caractère confidentiel des informations relatives à ses clients et aux autres parties intéressées.

9.0 Responsabilité

9.1 La mise en application du Cadre de référence fera régulièrement l'objet de vérifications. Il est bon de noter à ce sujet que le Conseil d'administration est chargé de veiller à ce que la direction assume ses responsabilités en matière de communication de l'information financière et de contrôle interne. Il s'agit là plus précisément d'une tâche confiée au Comité de vérification du Conseil, composé d'administrateurs qui n'ont pas le statut d'employés de la Société. Le Comité tient régulièrement des réunions conjointes avec la direction de la SEE, les vérificateurs internes de la Société et le vérificateur externe, le Vérificateur général du Canada.

10.0 Divulgation et confidentialité

10.1 Agissant conformément aux pratiques commerciales en vigueur, la SEE juge confidentielle toute information visant une transaction et qui n'est pas portée à la connaissance du public; en conséquence, elle ne divulgue pas cette information sans le consentement de la partie ou des parties intéressées, le cas échéant.

11.0 Date d'entrée en vigueur

11.1 Le Cadre de référence entrera en vigueur le 12 avril 1999, puis fera l'objet d'un examen au plus tard le 12 avril 2002.

11.2 Tout commentaire sur le Cadre de référence doit être envoyé à l'adresse suivante :

Société pour l'expansion des exportations
(Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales)
151, rue O'Connor Ottawa (Ontario) K1A 1K3
ou par courriel : edc@edc-see.ca

11.3 Des exemplaires du Cadre de référence seront envoyés aux personnes qui en feront la demande.

Appendice

Rapport de sélection

Référence relative à la transaction :

Le présent document constitue l'appendice du Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales. Il est présenté sous forme d'un questionnaire conçu pour aider la SEE à mener à bien son processus de sélection conformément au Cadre de référence. La Société fournira des exemplaires du Cadre de référence aux personnes qui en feront la demande.

Le projet pour lequel un appui de la SEE a été sollicité est, de l'avis de la Société, susceptible d'avoir des effets néfastes importants sur l'environnement. Le Cadre de référence définit comme suit le terme « projet » : développement industriel ou commercial de nature matérielle, ou aménagement d'une infrastructure.

1. Veuillez donner ci-après une brève description du projet et de ses effets potentiels selon les catégories suivantes :
   a) émission de grandes quantités de gaz ou de matières polluantes dans l'air, ou d'effluents liquides; production de déchets ou de niveaux sonores dépassant les normes acceptables;
   b) importance des ressources en jeu (ressources énergétiques ou matérielles, eau, sol);
   c) effets sociaux importants, manifestement néfastes.
2. Décrivez votre rôle et votre degré de participation au projet en ce qui concerne sa conception, la construction ainsi que vos responsabilités liées à son exploitation, le cas échéant.
3. Le projet nécessite-t-il le déplacement d'une collectivité locale? Précisez.
4. Le site du projet se trouvera-t-il à l'intérieur ou à proximité d'une zone géographique déclarée protégée, par exemple un parc national, une forêt tropicale humide, des récifs de corail, un site du patrimoine mondial ou une réserve de la biosphère mondiale?
5. Décrivez brièvement le site du projet ainsi que l'aire géographique environnante. Précisez les caractéristiques géographiques (c.-à-d. la topographie, le niveau d'activité sismique, les facteurs hydrologiques, etc.) qui pourraient avoir une incidence sur les mesures d'atténuation prises à l'égard du projet.

Annexe B

Catégorisation à la Société financière internationale : lier les exigences en matière d'examen environnemental, de divulgation et de consultation publique à l'importance des répercussions environnementales potentielles

Projets de catégorie A

Un projet est associé à la catégorie A s'il est vraisemblable qu'il ait d'importantes répercussions environnementales néfastes qui sont délicates, diverses ou sans précédent. Un impact potentiel est considéré comme « délicat » s'il peut être irréversible (entraînant la perte d'un habitat naturel majeur), s'il affecte des groupes vulnérables parmi une minorité ethnique, s'il entraîne le déplacement involontaire et la réinstallation ou s'il affecte des sites ayant une valeur patrimoniale importante. De tels projets peuvent affecter une aire plus vaste que les sites ou les installations visées par les ouvrages.

Évaluation environnementale. Une évaluation environnementale complète s'impose. L'examen du projet par la Société financière internationale (SFI) suppose une visite du site proposé afin de discuter des préoccupations environnementales et sociales ainsi que des besoins en information, d'expliquer les exigences en matière de consultation publique et de divulgation et de déterminer les questions qui doivent être abordées dans l'évaluation environnementale. La SFI examine le rapport d'évaluation environnementale soumis par le parrain du projet et d'autres informations pertinentes provenant de l'équipe du projet.

Consultation publique. Tous les parrains d'un projet sont tenus de consulter la publication de la SFI, intitulée *Doing Better Business Through Effective Public Consultation and Disclosure : A Good Practice Manual.*

Le parrain du projet consulte à deux reprises :

- une première fois peu après la sélection environnementale et avant que ne soit arrêté le mandat pour l'évaluation environnementale;
- une seconde fois dès la préparation d'un rapport préliminaire sur l'évaluation environnementale.

Le parrain rend le rapport préliminaire accessible aux groupes affectés par le projet et aux organisations non gouvernementales locales au plus tard 60 jours avant l'étude du document par le conseil d'administration.

Le parrain soumet un résumé des conclusions de l'évaluation environnementale en vue de la consultation après la rédaction du rapport préliminaire. À la suite de la consultation publique, le parrain ajoute au rapport sa réponse aux préoccupations soulevées par les diverses parties intéressées et des détails sur les mesures prises pour incorporer ces préoccupations au concept du projet et à sa mise en œuvre. La SFI exige que le parrain du projet rende compte, dans son rapport annuel, du processus continu de consultation pendant les travaux de construction et pendant l'exploitation de l'installation.

Divulgation. La SFI remet le résumé de l'évaluation environnementale aux membres de son conseil d'administration. Conformément à la politique de divulgation, la SFI rend disponibles les données environnementales par l'entremise du site InfoShop de la Banque mondiale. Si le parrain du projet s'oppose à la publication d'informations sur l'environnement, le personnel de la SFI cesse de travailler au projet.

Projets de catégorie B

Un projet est associé à la catégorie B s'il est vraisemblable que ses répercussions environnementales néfastes soient moins nuisibles que celles d'un projet de catégorie A. Ces répercussions sont propres au site, peu d'entre elles sont irréversibles. Dans la plupart des cas, les mesures d'atténuation sont plus faciles à élaborer que pour un projet de catégorie A.

Évaluation environnementale. L'évaluation environnementale est moins poussée que pour un projet de catégorie A. L'examen d'un projet de catégorie B comporte un examen sommaire par la SFI des données

environnementales et sociales soumises par le parrain du projet et l'équipe du projet. Selon la complexité du projet, un membre de la Division de l'environnement ou un consultant de la SFI peut exiger une visite du site.

Consultation publique. Les exigences de la catégorie A s'appliquent selon les besoins. Après l'examen par la SFI de l'analyse environnementale faite par le parrain du projet, la SFI prépare un résumé contenant les éléments suivants :

- une description du projet;
- la justification de la catégorisation du projet;
- la liste des questions clés concernant l'environnement, la société, la santé et la sécurité;
- les détails des mesures d'atténuation prévues pour que le projet respecte les exigences de la SFI;
- une description des questions en suspens et des renseignements sur le programme de surveillance et de rapport requis pour assurer la conformité.

Divulgation publique. Le parrain doit aussi diffuser le résumé localement ainsi que les résultats de toute consultation exigée par la SFI dans la langue d'usage local, dans un contexte culturellement acceptable. La publication locale doit se faire au moins 30 jours avant que le conseil d'administration étudie le document. Conformément à sa politique de divulgation, la SFI rend disponible l'information sur l'environnement au moins 30 jours avant la présentation du projet à son conseil d'administration.

Projets de catégorie C

Un projet est associé à la catégorie C s'il est vraisemblable qu'il n'ait aucune répercussion environnementale néfaste ou que ces répercussions soient minimes. Au delà du processus de sélection, aucune autre mesure d'évaluation environnementale n'est requise; les projets de cette catégorie ne font pas l'objet d'un examen environnemental plus poussé.

Source : Société financière internationale du Groupe de la Banque mondiale